RAPPORT DU MANDATAIRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC SUR LA RÉORGANISATION MUNICIPALE AU SAGUENAY

BIBLIOTHÈQUE
2 7 FEV. 2001
ASSEMBLÉE NATIONALE

30 janvier 2001

Me Pierre Bergeron
Mandataire

101-05799/

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les élus municipaux qui nous ont permis de profiter de leur vaste expérience et nous ont offert en tout temps une franche et sincère collaboration.

Les médias méritent notre reconnaissance pour avoir suivi, jour après jour, le déroulement du dossier. Ils ont continuellement informé la population des interventions et orientations diverses dont nous parlons dans notre rapport. Le rôle qu'ils ont joué doit être souligné et apprécié.

Un grand merci aussi à tous ceux et celles qui ont participé à cette réflexion de la région sur son avenir. Ils sont nombreux ceux et celles qui nous ont transmis leur opinion, leurs suggestions et leurs encouragements. Nous les remercions très sincèrement.

Cette contribution exceptionnelle du milieu nous permet de soumettre le présent rapport sur la réorganisation municipale au Saguenay.

Mandataire

BIBLIOTHÈQUE
27 FEV. 2001
ASSEMBLÉE NATIONALE

Table des matières

1.0- Introduction ..... p. 1

1.1- Présentation ..... p. 1

1.2- Le mandat ..... p. 2

1.3- La méthodologie ..... p. 3

2.0- L'organisation municipale actuelle ..... p. 6

2.1- Le territoire ..... p. 6

2.2- La population ..... p. 6

2.3- La structure administrative ..... p. 8

2.4- Évolution municipale ..... p. 8

2.5- Quelques caractéristiques socioéconomiques ..... p. 9

3.0- Observations et constats divers ..... p. 11

3.1- Mise en garde ..... p. 11

3.2- L'absence d'ententes ..... p. 11

3.3- Les comportements face à la réorganisation municipale ..... p. 12

3.4- Le sentiment d'appartenance ..... p. 13

3.5- La concurrence entre municipalités ..... p. 14

3.6- Disparités rurales et urbaines ..... p. 15

3.7- La démographie ..... p. 16

3.8- Les mouvements de main-d'œuvre ..... p. 17

3.9- La MRC du Fjord-du-Saguenay ..... p. 19

3.10- Duplication des structures ..... p. 20

3.10.1 Le Centre local de développement (CLD) ..... p. 20

3.10.2 La Fédération touristique régionale ..... p. 21

3.10.3 Résultats ..... p. 21

3.11- La Corporation intermunicipale de transport du Saguenay (CITS) ..... p. 22

3.12- Les interventions municipales à caractère supralocal ..... p. 22

3.13- Conclusion ..... p. 23

4.0- Principes directeurs ..... p. 24

4.1- Introduction ..... p. 24
4.2- Le développement économique ..... p. 24
4.3- L'unité ..... p. 25
4.4- Les structures ..... p. 26
4.5- L'imputabilité ..... p. 27
4.6- L'appartenance à son milieu ..... p. 27
4.7- La ruralité ..... p. 27
4.8- Les ententes ..... p. 28

5.0- Analyse de quelques options suggérées ..... p. 29

5.1- Considérations générales ..... p. 29
5.2- Une seule ville au Saguenay ..... p. 29
5.3- La Cité du Fjord ..... p. 30
5.3.1 Son origine et sa composition ..... p. 30
5.3.2 Les motifs allégués ..... p. 32
5.3.3 Analyse ..... p. 33
5.3.3.1 Étude de MAMM ..... p. 33
5.3.3.2 Le territoire et la population ..... p. 34
5.3.3.3 Pouvoir des municipalités rurales ..... p. 34
5.3.3.4 L'isolement ..... p. 35
5.3.3.5 Les intervenants ..... p. 35
5.3.4 Conclusion ..... p. 37
5.4- Les trois villes ..... p. 38
5.4.1 Les propositions ..... p. 38
5.4.2 Analyse de la proposition des trois pôles urbains ..... p. 39
5.4.2.1 La concurrence entre les municipalités ..... p. 39
5.4.2.2 Conservation de la dynamique actuelle ..... p. 41
5.4.2.3 Le développement industriel et commercial.. p. 42

5.4.2.4 Un statu quo ..... p. 43
5.5- Autre proposition ..... p. 45
5.6- Le Conseil Métropolitain du Saguenay ..... p. 46

6.0- Nos recommandations ..... p. 48
6.1- Remarques préliminaires ..... p. 48
6.2- L'agglomération urbaine ..... p. 49
6.2.1 Le regroupement suggéré ..... p. 49
6.2.2 La géographie et la mobilité des travailleurs ..... p. 51
6.2.3. Une force économique ..... p. 53
6.2.4 Une véritable réorganisation ..... p. 53
6.2.5 Le sentiment d'appartenance ..... p. 54
6.2.6 Impacts financiers et fiscaux ..... p. 54
6.2.7 Le nom ..... p. 59
6.2.8 Le conseil de ville ..... p. 59
6.2.9 Les arrondissements ..... p. 60
6.2.10 Autres modalités ..... p. 61
6.2.11 La sécurité publique ..... p. 61
6.2.12 Les ressources humaines ..... p. 63
6.2.13 Réalisation des principes énoncés ..... p. 65
6.2.14 Témoignages ..... p. 65
6.3- Les municipalités rurales ..... p. 68
6.3.1 Orientation ..... p. 68
6.3.2 La Politique de la ruralité ..... p. 69
6.3.3 Shipshaw, Lac-Kénogami et Canton Tremblay ..... p. 69
6.3.4 Larouche ..... p. 70
6.3.5 Les municipalités rurales au Nord-Ouest du Saguenay ..... p. 71
6.3.6 Saint-Fulgence et Sainte-Rose-du-Nord ..... p. 71
6.3.7 Les municipalités rurales du Bas-Saguenay ..... p. 73

6.3.8 Conclusions ..... p. 73
6.4 Organisme supramunicipal ..... p. 74
6.4.1 Généralités ..... p. 74
6.4.2 La Communauté municipale du Saguenay (CMS) ..... p. 74
6.4.2.1 Son institution ..... p. 74
6.4.2.2 Sa composition ..... p. 75
6.4.2.3 Son fonctionnement ..... p. 75
6.4.2.4 Les prises de décision ..... p. 76
6.4.2.5 Entente concernant la représentation à la CMS ..... p. 77
6.4.2.6 Compétences de la CMS ..... p. 77
6.4.2.6.1 Compétences générales ..... p. 77
6.4.2.6.2 Compétences particulières ..... p. 78
6.4.2.6.3 Compétences déléguées ..... p. 78
6.4.2.6.4 Implications dans le milieu ..... p. 79
6.4.2.6.5 Le logement social ..... p. 79
6.4.2.6.6 Le développement économique ..... p. 79
6.4.3 Autre solution : La MRC du Fjord-du-Saguenay ..... p. 80
6.4.3.1 Préambule ..... p. 80
6.4.3.2 La composition de la MRC ..... p. 80
6.4.3.3 Le fonctionnement de la MRC ..... p. 81
6.4.3.4 Les prises de décisions de la MRC ..... p. 81
6.4.3.5 Les compétences de la MRC ..... p. 81
6.4.3.6 La Commission conjointe d'aménagement ..... p. 82
6.4.3.6.1 Sa constitution et ses compétences ..... p. 82
6.4.3.6.2 Sa composition et son fonctionnement ..... p. 82
6.4.3.6.3 Les prises de décision ..... p. 83
6.4.3.6.4 Administration ..... p. 83

7.0- Les interventions municipales à caractère supralocal..... p. 84

7.1- Définition..... p. 84

7.2- Notre mandat..... p. 84

7.3- La Loi et les résultats obtenus..... p. 85

7.4- Nouveau contexte..... p. 85

7.5- Recommandations..... p. 86

8.0- Conclusion..... p. 87

SIGLES, ABRÉVIATIONS ET GLOSSAIRES

ADPQ : L'Association des Directeurs de Police du Québec

CITS : Corporation intermunicipale de transport du Saguenay

CLD : Centre local de développement

CLE : Centre local d'emploi

CMS : Communauté municipale du Saguenay

CRCD : Conseil régional de concertation et de développement

CSJ : Centre de services de Jonquière

HLM : Habitation à loyer modique

MAMM : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

MRC : Municipalité rurale de comté

OMH : Office municipal d'habitation

RMR : Région métropolitaine de recensement

SODEB : Société de développement économique de La Baie

SPEC : Société de promotion économique de Chicoutimi

TNO : Territoire non organisé

ZAT : Zone d'appartenance touristique

Mme la Ministre : Madame Louise Harel, ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole

Commission Bédard : La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, nommée du nom de son président

Rapport Bédard : Pacte 2000, rapport abrégé de la Commission sur les finances municipales et la fiscalité locales, 31 mars 1999, nommé du nom du président de la Commission

Livre Blanc : La réorganisation municipale – changer la façon de faire pour mieux servir le citoyen, publié par le MAMM, en avril 2000

Région métropolitaine de recensement (RMR) : «La notion d'agglomération utilisée ici provient de Statistiques Canada et correspond à un groupe de municipalités qui entretiennent des liens d'interdépendance, mesurés par les déplacements domicile-travail, et qui forment un même espace économique. Il s'agit d'une agglomération de recensement (AR), si le noyau urbanisé compte entre 10 000 et 100 000 habitants, et d'une région métropolitaine de recensement (RMR), si ce noyau dépasse 100 000 habitants». (Rapport Bédard, page 64)

Région ou Région du Saguenay : Le mot «région» employé seul ou les mots «Région du Saguenay» signifient l'actuel territoire de la MRC du Fjord du Saguenay, à moins que le contexte n'exige une interprétation différente.

Ville de Saguenay : Ce nom est souvent employé dans le présent rapport, mais une telle ville n'existe pas, du moins pas encore. Nous tenons compte ici de cette désignation utilisée par plusieurs pour référer à un regroupement qui comprendrait les trois principales villes du Saguenay et quelques autres municipalités.

«Nous sommes de l'étoffe
dont nos rêves sont faits.»
Shakespeare

«Tout effort qui s'isole
se frappe de stérilité.»
Hello

1.0- Introduction

1.1- Présentation

À l'aube du 21e siècle, il est nécessaire et avantageux de redéfinir, dans une perspective moderne, nos structures et nos politiques municipales. Il faut leur donner l'envergure et la capacité de répondre aux enjeux auxquels nous sommes confrontés : globalisation, concurrence, développement, ouverture sur le monde. Dans ce contexte, **IL FAUT OSER**.

Nos gouvernants ont compris cette problématique en publiant, le 25 avril 2000, sous l'autorité de Madame la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole (Madame la ministre), le Livre blanc intitulé «La réorganisation municipale – changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens».

La région du Saguenay doit emboîter le pas et participer dans un esprit positif, ouvert et éclairé à cette démarche éminemment importante. Les décisions qui seront prises collectivement, nous le souhaitons, devront favoriser un développement harmonieux, fort et équilibré de la société saguenéenne.

Sauf quelques changements isolés, il ne s'est rien fait en ce domaine dans la région du Saguenay, au cours des 15 dernières années. La voie est donc toute grande ouverte à une réflexion profonde sur notre devenir collectif et un idéal à bâtir.

C'est avec sincérité, en toute liberté et indépendance, que nous avons préparé le présent rapport que nous soumettons aussi bien aux citoyens du Saguenay qu'à Madame la ministre. Nous n'y recherchons que l'intérêt et le bien commun de la région.

1.2- Le mandat

Le 27 septembre 2000, Madame la ministre nous confie le mandat «d'examiner certaines questions relatives à la réorganisation municipale au Saguenay et plus particulièrement sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay».

Elle ajoute : «Je compte sur vous pour examiner plus spécifiquement, d'une part, l'identification des équipements, activités et services à portée supralocale et à la définition des modalités de partage de leurs coûts et, d'autre part, les regroupements au sein de la MRC du Fjord-du-Saguenay. Quant à l'échéancier, j'aimerais recevoir vos recommandations d'ici le 1er février 2001».

Ce mandat est donc limité **à l'examen** de certaines questions déterminées et **à faire des recommandations**. Nous n'avons pas à assumer le rôle de conciliateur ou de médiateur auprès des municipalités et organismes de la région.

Grâce aux médias que nous remercions, ce mandat fut largement diffusé et commenté de sorte que toute la population a été sensibilisée dès le début au défi qui nous interpelle. Nous avons pu ainsi solliciter la collaboration de tous, démontrer notre ouverture à toutes les propositions, expliquer la démarche que nous entendions suivre et

déclarer notre volonté d'unifier et non diviser. La région du Saguenay doit sortir gagnante de cet exercice : il faut construire ensemble.

1.3- La méthodologie

Pour cerner et comprendre la problématique soumise à notre attention, nous avons favorisé l'écoute, l'étude et la réflexion.

Grâce à l'intérêt et à la participation de nombreux intervenants, nous avons pu prendre connaissance des aspirations et des réticences du milieu, des positions diverses et opposées défendues avec vigueur et conviction, des institutions et organismes de la région, de leur fonctionnement, de leurs difficultés et de leurs succès, enfin de toutes les structures qui sous-tendent la MRC du Fjord-du-Saguenay.

Dès le début, nous avons communiqué avec chacun des maires des 20 municipalités, soit verbalement, soit par lettre, dans le but de connaître leurs suggestions et de favoriser des rencontres. Tous, sauf un, ont répondu à notre invitation. Nous avons donc rencontré les maires et, dans plusieurs cas, les conseils des municipalités dont certaines nous ont remis un ou plusieurs mémoires. D'autres ont préféré une discussion au cours d'entrevues. Des conseillers ont voulu nous transmettre leur point de vue personnel dans des rencontres particulières. Ce contact avec les élus nous a été très profitable.

Nous avons également rencontré des journalistes, des universitaires, des professionnels, les dirigeants des Chambres de commerce, des industriels, des gens d'affaires, des fonctionnaires municipaux, le Regroupement des Associations de cadres du Saguenay-Lac-St-Jean, des représentants

syndicaux, des responsables d'organismes voués au développement de la région, des étudiants, des anciens maires et conseillers, des retraités actifs, comme ils se sont eux-mêmes désignés, et de nombreux citoyens, individuellement ou en groupe, intéressés à la recherche d'une solution valable et viable.

Il s'agit d'un processus exigeant et peut-être un peu lourd, mais nécessaire, nous semble-t-il, pour connaître et apprécier la pensée du plus grand nombre possible de citoyens et nous faire une idée personnelle des observations reçues.

Nous avons la satisfaction de n'avoir refusé aucune démarche sollicitée et pouvant être utile.

Parallèlement à cette enquête, nous avons considéré la législation municipale relative à notre travail, analysé le Livre blanc, des études, des travaux spécialisés, des rapports de commissions ainsi que ceux des mandataires nommés par le gouvernement, des statistiques et données de toutes sortes.

La réflexion nous a permis ensuite d'apprécier, de comparer, d'approfondir les éléments recueillis et de les placer dans le contexte concret de la région du Saguenay face à son avenir pour parvenir aux recommandations que nous suggérons.

Par ailleurs, ni la publicité, ni les pressions indues ou menaces à peine voilées de contestation n'ont influencé notre cheminement et pesé sur nos réflexions et recommandations qui se veulent une conclusion objective du mandat reçu.

En tout temps, pour favoriser un meilleur éclairage, nous avons encouragé l'information du public et la discussion positive et objective des différentes avenues qui s'offrent à la région. Rares sont ceux, croyons-nous, qui n'ont pas entendu parler de ce défi emballant qui doit regrouper toutes les forces du milieu. Ce n'est pas un combat que nous recherchons, mais la réalisation d'un projet collectif.

2.0- L'organisation municipale actuelle

2.1- Le territoire

La MRC du Fjord-du-Saguenay regroupe 20 municipalités comprenant 4 villes, 16 municipalités rurales dont 2 paroisses et 1 canton ainsi que 3 territoires non organisés (TNO).

La superficie totale est de 44 137.42 km². Les 4 villes de Jonquière, Chicoutimi, La Baie et Laterrière occupent 865.33 km² du territoire et forment le secteur urbain. Les 16 autres municipalités s'étendent sur 3 841.60 km² et composent le secteur rural. Ainsi la superficie municipalisée est de 4 706.93 km² alors que les 3 TNO constituent 89 % de l'ensemble.

Pour mieux comprendre la géographie de la région, il peut être utile de consulter un plan préparé par le Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) que nous reproduisons ci-après. La partie pointillée représente la région métropolitaine de recensement (RMR) [1].

2.2- La population

La population totale de la région du Saguenay s'élève à 173 929 habitants répartis en 4 villes de plus de 5 000 habitants, 6 municipalités de 2 000 à 5 000 habitants et 10 municipalités de moins de 2 000 habitants, comme l'illustre le tableau qui suit [2] :

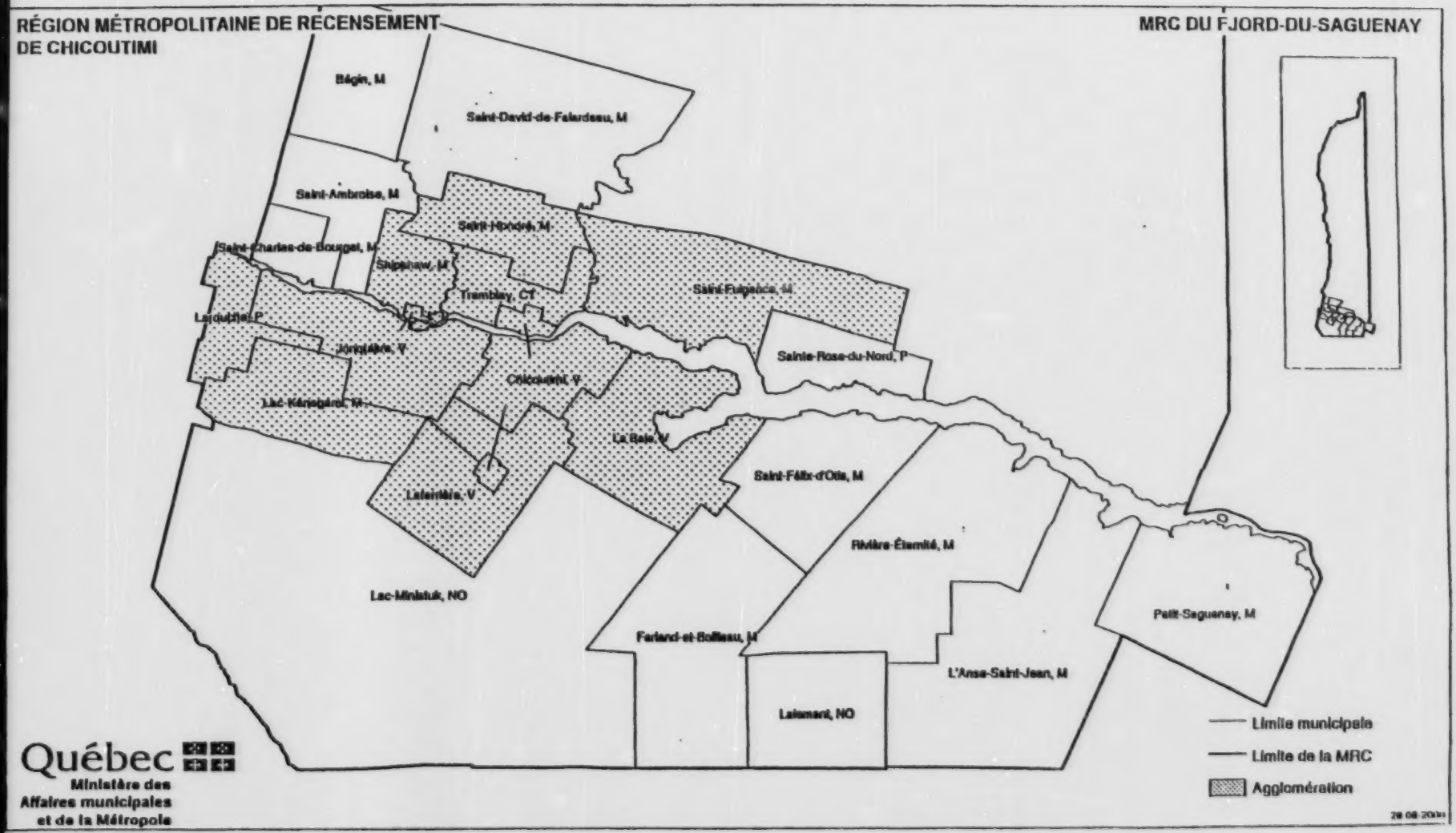
---

[1] Pour une définition d'une RMR, voir le glossaire au début du présent rapport.

[2] Source : Données préparées par le MAMM et apparaissant au décret 1434-2000 du 13 décembre 2000.

Municipalité	Désignation	Population
Bégin	Municipalité	945
Chicoutimi	Ville	63 326
Ferland-et-Boilleau	Municipalité	639
Jonquière	Ville	57 013
La Baie	Ville	20 890
Lac-Kénogami	Municipalité	1 499
L'Anse-Saint-Jean	Municipalité	1 269
Larouche	Paroisse	1 099
Laterrière	Ville	5 107
Petit-Saguenay	Municipalité	904
Rivière-Éternité	Municipalité	555
Saint-Ambroise	Municipalité	3 663
Saint-Charles-de-Bourget	Municipalité	700
Saint-David-de-Falardeau	Municipalité	2 312
Saint-Félix-d'Otis	Municipalité	815
Saint-Fulgence	Municipalité	2 031
Saint-Honoré	Municipalité	3 889
Sainte-Rose-du-Nord	Paroisse	430
Shipshaw	Municipalité	2 938
Tremblay	Canton	3 903
TNO Mont-Valin	TNO	2
TNO Lac Ministuk	TNO	0
TNO Lalemant	TNO	0
	TOTAL (MRC)	**173 929**

Les 4 villes de Jonquière, Chicoutimi, La Baie et Laterrière comptent 146 336 habitants, soit 85% de la population totale.


RÉGION MÉTROPOLITAINE DE RECENSEMENT
DE CHICOUTIMI
MRC DU FJORD-DU-SAGUENAY
Bégin, M
Saint-David-de-Falardeau, M
Saint-Ambroise, M
Saint-Honoré, M
Saint-Charles-de-Bourget, M
Shipshaw, M
Tremblay, CT
Saint-Fulgence, M
Laterrière, P
Jonquière, V
Chicoutimi, V
Sainte-Rose-du-Nord, P
Lac-Kénogami, M
La Baie, V
Saint-Félix-d'Otis, M
Laterrière, V
Rivière-Éternité, M
Lac-Ministuk, NO
Petit-Saguenay, M
Ferland-et-Boilleau, M
L'Anse-Saint-Jean, M
Lalemant, NO
Limite municipale
Limite de la MRC
Agglomération
Québec
Ministère des
Affaires municipales
et de la Métropole

Par ailleurs, une agglomération de 10 municipalités[3], tel qu'il apparaît au plan déjà produit, forme la RMR de Chicoutimi-Jonquière et comprend 161 695 habitants soit plus de 93% de la population totale de la région. Il s'agit de la quatrième RMR de la province, après celles de Montréal, de Québec et de l'Outaouais mais avant celles de Sherbrooke et de Trois-Rivières.[4]

2.3- La structure administrative

L'organisation municipale de la région du Saguenay comporte deux niveaux administratifs : les municipalités locales au premier palier et la MRC du Fjord-du-Saguenay au palier supramunicipal.

La corporation intermunicipale de transport du Saguenay (CITS) s'occupe du transport en commun dans les villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie.

Il existe de nombreux autres organismes tels le CLD, les Offices municipaux d'habitation, les Sociétés de développement, ... etc.

2.4- Évolution municipale

C'est en 1838 que la région du Saguenay fut ouverte à la colonisation. Les municipalités s'y sont multipliées ou ont disparu au rythme des besoins du moment et ont évolué au gré des circonstances, les deux premières étant

---

[3] Ce sont les municipalités suivantes : La Baie, Chicoutimi, Laterrière, Lac Kénogami, Jonquière, Larouche, Shipshaw, Saint-Honoré, Canton Tremblay, Saint-Fulgence.

[4] Livre blanc, page 17. Il faut cependant noter que la population diffère de celle mentionnée plus haut parce celle-ci provient d'une source plus récente, tel qu'indiqué à la note 2.

la municipalité de Chicoutimi et celle de Bagot, toutes deux érigées le 1er juillet 1845.

Le 28 décembre 1974, la Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay[5] regroupe sous le nom de «Ville de Jonquière» les cités de Jonquière et de Kénogami, la ville d'Arvida et la paroisse Saint-Dominique de Jonquière.

Cette loi prévoit également qu'à compter du 1er janvier 1976, «les habitants et contribuables des territoires des cités de Chicoutimi et de Chicoutimi-Nord, de la Ville de Rivière-du-Moulin et du Canton de Chicoutimi forment une corporation de Ville sous le nom de «Ville de Chicoutimi».

De plus, à compter du 1er janvier 1976, les villes de Port-Alfred et Bagotville, la paroisse de Bagotville et la municipalité de Grande-Baie deviennent «Ville de La Baie».

On a ainsi regroupé 12 municipalités en 3 villes importantes qui forment aujourd'hui une agglomération de 141 229 habitants.

2.5- Quelques caractéristiques socioéconomiques

D'une façon générale, la région du Saguenay se distingue par la présence de grandes entreprises œuvrant dans les secteurs de l'aluminium et des pâtes et papiers ainsi que par son activité agricole et forestière.

Sa grande disponibilité d'électricité favorise son développement industriel. Deux ports en eau profonde et un aéroport permettent les

---

[5] Ch. 88 des Lois du Québec de 1974.

communications à l'échelle mondiale. Plusieurs parcs et espaces industriels bien aménagés ouvrent leurs portes à tout genre d'entreprises. Une main-d'œuvre qualifiée, laborieuse, imaginative et abondante offre ses services. La région du Saguenay est donc en mesure de prendre sa place sur les marchés nationaux et mondiaux. Il s'agit de la structurer de manière à optimiser le développement de ses richesses naturelles, de son industrie et de son économie.

Au plan de son réseau éducatif, la région est bien pourvue avec une université qui favorise la recherche mais davantage celle pouvant rejaillir sur le milieu, deux Cégeps et des centres de formation professionnelle.

Au cours des dernières années, la région a également conquis une place enviable sur le plan récréatif et touristique : spectacles à grand déploiement, nombreux festivals originaux et diversifiés, activités sportives (chasse, pêche, motoneige,..., etc.) et par-dessus tout ses grands espaces, ses sentiers pédestres, sa navigation, ses sites exceptionnels où retentit **L'ESPRIT DU FJORD** :

> **Car ceux et celles qui m'habitent,**
> **Voient bien au-delà des générations,**
> **Et, seuls cerbères d'une telle vision,**
> **Ils sont mes bâtisseurs émérites.**[6]

Dans la recherche d'une orientation future, efficace et réaliste, on ne peut oublier tous ces aspects qui doivent être tributaires de nos décisions et de nos responsabilités.

---

[6] Texte tiré de la Fabuleuse Histoire d'un Royaume.

3.0- Observations et constats divers

3.1- Mise en garde

Les constatations et remarques qui suivent ne doivent nullement être interprétées comme un blâme envers qui que ce soit. Elles résultent certes de rencontres et discussions avec différents intervenants, de mémoires et documents qu'on nous a remis, mais aussi d'observations, d'analyses et de réflexions personnelles. Tous les contacts que nous avons eus se sont déroulés dans la cordialité, la confiance, la sincérité et la bonne foi. Nous pouvons exprimer une opinion différente ue celles reçues, critiquer une structure, une manière de faire, un sentiment, une position, sans pour autant condamner les auteurs ou leur manquer de respect.

Il est important de réfléchir sans parti pris, avec ouverture d'esprit, sur les différents sujets que nous traitons brièvement. Les agissements de la collectivité saguenéenne sont-ils conformes au bien commun qu'elle recherche ?

3.2- L'absence d'ententes

Il ne faut pas se surprendre qu'aucune entente ne soit intervenue entre les municipalités sur leur réorganisation. Sur ce point, la région du Saguenay ne diffère pas des autres. Les comités formés pour assister les mandataires dans les régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais ne sont pas parvenus à un consensus de sorte que chaque mandataire a dû préparer un rapport personnel sur la question des regroupements.

Depuis la publication du rapport Bédard en mars 1999, le lancement du Livre blanc en avril 2000 et la Loi 124 modifiant la *Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives* sanctionnée le 16 juin 2000, les municipalités du Saguenay ont pris des orientations et positions de repli et ont cristallisé leurs efforts dans des directions divergentes particulièrement dans le cas des trois principales villes.

Cette situation nous apparaît un empêchement majeur à la réussite d'un projet commun qu'il faut pourtant souhaiter et favoriser.

3.3- Les comportements face à la réorganisation municipale

Il n'est pas facile d'apprécier les véritables motifs à l'origine des actions négatives ou des refus d'agir. Certaines municipalités mieux organisées et plus riches ne veulent tout simplement pas partager avec leurs voisines. Elles se cantonnent dans leur bien particulier.

Tout en manifestant quelque ouverture au changement, des élus municipaux semblent vouloir en même temps protéger la fonction qu'ils occupent parce qu'ils y trouvent un intérêt monétaire ou l'exercice d'un certain pouvoir. Il s'agit d'une manifestation bien naturelle car le dévouement pur, dans l'abstrait, est très rare. L'intérêt demeure le mobile des actions et quelques élus sont liés par intérêt à un certain statu quo. Dans les circonstances, toutefois, nous devons faire appel au détachement et à une vision mieux orientée sur le bien commun. Les intérêts personnels et particuliers doivent être mis de côté.

D'autres sont réfractaires à tout changement. Ils ont peur et sont satisfaits de leur situation. Pourquoi la modifier ? Ils ne croient même pas utile d'étudier les différentes avenues.

Dans certains cas, l'animosité et même la rivalité déclarée envers les municipalités voisines sont un frein à toute tentative de collaboration. Ces sentiments négatifs, pas toujours sans fondement, ne mènent cependant nulle part. Il faut éviter de vouloir ce qui est nuisible à l'autre, mais plutôt rechercher ce qui est avantageux pour soi et les autres.

Il est primordial de chercher la cohérence et la détermination vers une vision commune favorable à un développement et à une prospérité collectifs.

3.4- Le sentiment d'appartenance

Plusieurs élus municipaux appuient leur passivité et leur refus de changement sur le sentiment d'appartenance des citoyens. Chose curieuse, on invoque cet argument aussi bien dans les grandes villes que dans les plus petits villages, ce qui signifie qu'un tel sentiment n'est pas nécessairement relié à la dimension de la municipalité.

Il s'agit d'une notion plutôt vague qu'on peut difficilement préciser, mais en général on parle de la facilité de communiquer avec son maire ou son conseiller, de l'attachement à son milieu et à son environnement, de la participation à la vie collective.

Ce sentiment doit être cultivé positivement. Il est utile et riche en autant qu'il n'isole pas de façon définitive et absolue et ne ferme pas la porte à

toute ouverture sur l'extérieur. Le sentiment d'appartenance, l'identité sont des éléments qui se construisent avec le temps. L'expérience démontre que l'évolution et le changement sont très possibles en ce domaine.

Comme on le verra plus loin, chaque municipalité du Saguenay échange quotidiennement un nombre important de travailleurs. Ces mouvements créent d'étroites relations entre les différentes collectivités et favorisent une appartenance qui n'est pas aussi locale et restreinte qu'on tente de le laisser croire en certains milieux.

3.5- La concurrence entre municipalités

Un phénomène facile à constater et dont les conséquences néfastes sont incalculables, c'est la lutte à tous les niveaux que se livrent les municipalités du Saguenay et surtout les trois principales villes.

Sous le couvert de l'anonymat, de nombreux intervenants nous ont signalé combien ces luttes intestines ont un effet pervers sur le développement économique, industriel et commercial de la région. Au lieu de s'unir contre l'extérieur pour obtenir et développer des industries, par exemple, on se déchire entre villes voisines pour les enlever à l'autre, ce qui crée un climat défavorable et ruineux. Sur ce sujet, on nous a cité plusieurs cas qui ont eu des résultats fâcheux. Pourtant, une réussite commune ne peut reposer sur le déchirement, l'esprit de clocher et les querelles.

Nous avons pu réaliser nous-même, au cours de notre mandat, la tyrannie de cette division : le refus de l'autre ou pire, la volonté de domination de

l'autre. Dans un tel esprit, la collaboration devient impossible ou, à tout le moins, restreinte à la vision particulière de chaque intervenant.

Cette rivalité entraîne la multiplicité des infrastructures, des organismes de recherche et de développement et des services. Ainsi, un ingénieur nous signalait que sa firme doit avoir un bureau dans chaque localité pour obtenir des contrats. Il en est ainsi pour les autres professionnels.

L'agglomération urbaine dont le territoire n'est pas tellement étendu et la population peu nombreuse devient ainsi fragmentée, divisée et sans force collective. Les intérêts particuliers, restreints et sectaires peuvent compromettre les destinées communes et hypothéquer l'avenir.

Il faut donc modifier cette vision myope et viscérale du développement autour de son clocher et rechercher des solutions qui permettent de meilleures planifications, coordinations et réalisations pour l'ensemble de l'agglomération.

3.6- Disparités rurales et urbaines

Comme nous l'avons vu au chapitre de l'organisation municipale actuelle du Saguenay, la population, les industries, le commerce et les services sont regroupés dans les villes principales qui forment trois pôles de développement distincts.

Même si plusieurs municipalités rurales ne sont pas très éloignées des centres urbains, elles sont toutefois bien différentes de ceux-ci par leurs structures, leur organisation, l'aménagement de leurs territoires, leurs aspirations.

La ruralité ne doit pas demeurer immobile, sans perspective de développement et de projection mais elle doit se définir selon des considérations particulières.

À cet égard, notre approche doit être évolutive tout en étant respectueuse de cette diversité. Dans cette optique, des solutions spécifiques doivent être suggérées et envisagées pour chaque secteur.

3.7- La démographie

Alors que la population du Québec augmente, celle du Saguenay Lac-Saint-Jean diminue. De 1991 à 1999, celle-ci a subi une diminution de 1% pendant que la première augmentait de 4%. En 1991, les personnes âgées de 15 à 18 ans totalisaient 21 929. En 1998, ce même groupe devenu celui des 20 à 24 ans a fondu à 18 729 personnes.[7]

Selon des données provenant de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean[8], il faut considérer qu'entre 1981 et 1996, la population de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean est demeurée relativement stable à près de 286 000 personnes. Toutefois, les projections pour les prochaines années nous indiquent que la population est entrée dans une ère de décroissance. D'ici 2011, la population régionale ne devrait représenter que 93% de celle qui prévalait en 1981. Pendant la

---

7 Source : Le Progrès-Dimanche, 19 novembre 2000, page A6, Daniel Côté, Le vieillissement de la population s'accentue, commentaires tirés des chiffres dévoilés par l'Institut de la statistique du Québec.

8 Régie régionale de la santé et des services sociaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean, direction de la santé publique, Bilan démographique et population de 50 ans et plus région du Saguenay-Lac-Saint-Jean 1981 à 2011, le 17 avril 1997.

BIBLIOTHÈQUE
2 7 FEV. 2001
ASSEMBLÉE NATIONALE

même période, l'ensemble de la population québécoise continuera de croître pour atteindre 123.5% du niveau de 1981.

Ce déclin serait principalement attribuable aux effets combinés de la baisse de la natalité et du solde migratoire négatif de la région.

Sur le plan démographique, le nombre de jeunes va continuer à décroître sous la pression des flux migratoires négatifs et de la baisse de la natalité. Les jeunes de moins de 25 ans représentaient 47.5% de la population régionale en 1981 et ne compteraient plus de 27.6% en 2011.

Existe-t-il un lien direct entre ce déclin démographique et les structures municipales actuelles ? Nous ne pouvons l'affirmer, mais une chose est certaine : la perte de ce poids démographique découle en grande partie de l'exode des jeunes. Il faut donc rechercher des structures qui favorisent le développement économique et la création d'emplois dans la région.

3.8- Les mouvements de main-d'œuvre

D'une façon générale, on peut dire que le navettage ou les mouvements de main-d'œuvre sont les déplacements domicile-travail de la population active à l'intérieur d'un groupe de municipalités qui entretiennent des liens d'interdépendance. Cette notion est utilisée pour déterminer les RMR.

Les tableaux que nous reproduisons ci-après montrent bien les relations qui existent sur ce point entre les différentes municipalités qui composent la RMR de Chicoutimi-Jonquière de même qu'entre toutes les municipalités de la région.

Lieux de travail de la population active occupée de la MRC du Fjord-du-Saguenay

Municipalité de résidence	Population active occupée	Lieu de travail																							
		Bégin (94100)	Chicoutimi (94050)	Ferland-et-Boilleau (94020)	Jonquière (94070)	La Baie (94040)	Lac-Kénogami (94075)	Lalemant (94902)	L'Anse-Saint-Jean (94010)	Larouche (94080)	Laterrière (94045)	Petit-Saguenay (94005)	Rivière-Éternité (94015)	Saint-Ambroise (94090)	Saint-Charles-de-Bourget (94085)	Saint-David-de-Falardeau (94095)	Sainte-Rose-du-Nord (94030)	Saint-Félix-d'Otis (94025)	Saint-Fulgence (94035)	Saint-Honoré (94060)	Shipshaw (94065)	Tremblay (94055)	À l'extérieur de la MRC	Emplois	Bilan d'emploi
RC du Fjord-du-Saguenay	**63 945**	**75**	**28 625**	**45**	**19 575**	**7 675**	**105**	**0**	**195**	**125**	**1 260**	**155**	**50**	**600**	**100**	**320**	**0**	**75**	**315**	**585**	**225**	**110**	**3 730**	**62 320**	**-1 625**
Bégin (94100)	225	75	30		40						260			25									55	90	-135
Chicoutimi (94050)	24 875		19 535		2 620	1 090	10				10			15		30			40	105	10	15	1 145	29 420	4 545
Ferland-et-Boilleau (94020)	165		35	30		75					295			30		15			15	40	50		1 230	20 375	-415
Jonquière (94070)	20 790		4 085		14 550	445	25		15		65					15		25			10	10	310	7 780	85
La Baie (94040)	7 695		1 280		315	5 650					30										10		45	115	-515
Lac-Kénogami (94075)	630		100		365	10	70																0	110	110
Lalemant (94902)									160	125													45	200	-100
L'Anse-Saint-Jean (94010)	300		40		25	30					470			10									110	130	-280
Larouche (94080)	410		30		145							155											120	1 280	-705
Laterrière (94045)	1 985		970		255	160			20				50										55	165	-85
Petit-Saguenay (94005)	250		10			10								490				15					10	50	-100
Rivière-Éternité (94015)	150		40	15		20					10				100						20		185	690	+405
Saint-Ambroise (94090)	1 095		115		265	10								10		280					10		20	120	-115
Saint-Charles-de-Bourget (94085)	235		15		90						10									25			100	325	-310
Saint-David-de-Falardeau (94095)	835		190		40									10									10		-80
Sainte-Rose-du-Nord (94030)	80		50			10					10								10				35	85	-85
Saint-Félix-d'Otis (94025)	170		30			70												1 235					10	395	-285
Saint-Fulgence (94035)	880		340		85	15					10								1 240				60	615	-660
Saint-Honoré (94060)	1 275		650		85	40					60			10						1 370			105	220	-810
Shipshaw (94065)	1 030		175		600						15			10						10	115		65	105	-1 165
Tremblay (94055)	1 270		905		105	40					25								10	35		85			

Source : Statistique Canada
Données de déplacement de 1998

2001-01-23
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
Direction des politiques municipales

Lieux de travail de la population active occupée de la MRC du Fjord-du-Saguenay

	Population active occupée	Lieu de travail																						
		Bégin (94100)	Chicoutimi (94050)	Ferland-et-Boilleau (94020)	Jonquière (94070)	La Baie (94040)	Lac-Kénogami (94075)	Lalemant (94902)	L'Anse-Saint-Jean (94010)	Larouche (94080)	Laterrière (94045)	Petit-Saguenay (94005)	Rivière-Éternité (94015)	Saint-Ambroise (94090)	Saint-Charles-de-Bourget (94085)	Saint-David-de-Falardeau (94095)	Sainte-Rose-du-Nord (94030)	Saint-Félix-d'Otis (94025)	Saint-Fulgence (94035)	Saint-Honoré (94060)	Shipshaw (94065)	Tremblay (94055)	À l'extérieur de la MRC
C du Fjord-du-Saguenay	63 945	0,1%	44,8%	0,1%	30,6%	12,0%	0,2%		0,3%	0,2%	2,0%	0,2%	0,1%	0,9%	0,2%	0,5%		0,1%	0,5%	0,9%	0,4%	0,2%	5,8%
Bégin (94100)	225	33,3%	13,3%		17,8%									11,1%									24,4%
Chicoutimi (94050)	24 875		78,5%		10,5%	4,4%	0,0%				1,0%			0,1%		0,1%			0,2%	0,4%	0,0%	0,1%	4,6%
Ferland-et-Boilleau (94020)	185		21,2%	18,2%		45,5%					6,1%												9,1%
Jonquière (94070)	20 790		19,6%		70,0%	2,1%	0,1%				1,4%			0,1%		0,1%			0,1%	0,2%	0,2%		5,9%
La Baie (94040)	7 695		18,8%		4,1%	73,4%			0,2%		0,8%					0,2%		0,3%			0,1%	0,1%	4,0%
Lac-Kénogami (94075)	830		15,9%		57,9%	1,8%	11,1%				4,8%										1,8%		7,1%
Lalemant (94902)	0																						
L'Anse-Saint-Jean (94010)	300		13,3%		8,3%	10,0%			53,3%														15,0%
Larouche (94080)	410		7,3%		35,4%					30,5%													26,8%
Laterrière (94045)	1 985		48,9%		12,8%	8,1%					23,7%			0,5%									6,0%
Petit-Saguenay (94005)	250		4,0%			4,0%			8,0%			62,0%											22,0%
Rivière-Éternité (94015)	150		26,7%	10,0%		13,3%							33,3%					10,0%					6,7%
Saint-Ambroise (94090)	1 095		10,5%		24,2%	0,9%					0,9%			44,7%							1,8%		18,9%
Saint-Charles-de-Bourget (94085)	235		6,4%		38,3%										42,6%						4,3%		8,5%
Saint-David-de-Falardeau (94095)	635		29,9%		6,3%						1,6%			1,6%		40,9%				3,9%			15,7%
Sainte-Rose-du-Nord (94030)	80		62,5%			12,5%											[illegible]		12,5%				12,5%
Saint-Félix-d'Otis (94025)	170		17,6%			41,2%												20,6%					20,6%
Saint-Fulgence (94035)	680		50,0%		9,6%	2,2%					1,5%								35,3%				1,5%
Saint-Honoré (94060)	1 275		51,0%		6,7%	3,1%					4,7%			0,8%						29,0%			4,7%
Shipshaw (94065)	1 030		17,0%		58,3%						1,5%			1,0%						1,0%	11,2%		10,2%
Tremblay (94055)	1 270		71,3%		8,3%	3,1%					2,0%								0,8%	2,8%		6,7%	5,1%

Source : Statistique Canada
Données de déplacement de 1996

2001-01-23
Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
Direction des politiques municipales

Ainsi, nous pouvons constater que sur la population active occupée de Jonquière qui est de 20 790 travailleurs, 4 085 soit 19.6% travaillent à Chicoutimi et 445 soit 2.1% à La Baie. Des 24 875 travailleurs de Chicoutimi, 2 620 soit 10.5% travaillent à Jonquière et 1 090 soit 4.4% à La Baie. Dans cette dernière ville, sur les 7 695 personnes qui forment la population active occupée, 1 280 soit 16.6% travaillent à Chicoutimi et 315 soit 4.1% travaillent à Jonquière. On peut également observer le déplacement de la main-d'œuvre dans les autres municipalités composant la RMR de Chicoutimi-Jonquière.

Dans une étude récente remise au CLD en octobre 2000, on conclut :[9]

> «L'hypothèse à la base de l'étude, à savoir que chaque ville du Saguenay échange un nombre important de travailleurs chaque jour, est confirmée par l'analyse des résultats obtenus sur le terrain.
>
> [...]
>
> Si cette tendance est déjà importante, 42.2% de la main-d'œuvre recensée dans l'étude demeurant dans une autre municipalité que celle où est située son employeur, elle tendrait à s'accentuer avec le temps. En effet, pour un même employeur (les usines d'Alcan du Complexe Jonquière), le phénomène des travailleurs résidant dans une autre ville s'est accru de 45% entre 1970 et l'an 2000, soit 1,5% par année.
>
> Une analyse réalisée pour l'ensemble de la main-d'œuvre du Saguenay (en 1996) révélait d'ailleurs que déjà, à cette époque, 34% de toute la main-d'œuvre du Saguenay se déplaçait quotidiennement d'une municipalité à l'autre.
>
> [...]
>
> En conclusion, il apparaît donc clairement qu'avec le temps et selon les secteurs économiques, le Saguenay tend à devenir de plus en plus le même bassin de main-d'œuvre.»

---

[9] Munger Frédéric, Étude sur la mobilité de la main-d'œuvre au Saguenay, rapport d'analyse réalisé en collaboration avec le laboratoire de géographie de l'Université du Québec à Chicoutimi, octobre 2000.

Les villes du Saguenay vivent donc d'étroites relations entre elles, particulièrement sur le plan de la mobilité de la main-d'œuvre.

3.9- La MRC du Fjord-du-Saguenay

La MRC est l'instance supramunicipale qui exerce les pouvoirs et fonctions qui lui sont dévolus par le *Code municipal*. Son conseil de trente membres se compose du maire de chaque municipalité locale et de représentants prévus aux lettres patentes en fonction de tranches de 12 000 de population. Ces autres représentants sont des conseillers nommés par le conseil de la municipalité locale. Les décisions se prennent à la majorité des membres présents, lesquels doivent compter pour 50% de la population.

Elle bénéficie d'un budget de près de 12 000 000 $ dont une partie est payée par les municipalités.

Des témoignages reçus, nous croyons devoir conclure que la MRC a joué un rôle positif et important malgré les accrochages, les mésententes, les intérêts différents et opposés, les jeux d'influence et le grand nombre d'intervenants. Certains se sont montrés plutôt sévères à l'égard de ce palier administratif qu'ils jugent inefficace.[10]

La difficulté, selon nous, provient du fait que l'on refuse de faire jouer à la MRC son véritable rôle d'organisme supramunicipal mais de la considérer plutôt comme un simple instrument au service de ses propres aspirations, sans égard à l'ensemble. Il s'agit d'une autre manifestation de l'esprit de clocher et de la rivalité entre les élus des municipalités.

---

[10] Sur cette question, voir le Bas-Saguenay : Une force du Québec, L'Esprit du Fjord, page 4.

Nous devons tenter de redonner à cette structure administrative nécessaire, la place qui lui revient.

3.10- Duplication des structures

3.10.1 Le Centre local de développement (CLD)

Le CLD du Fjord-du-Saguenay est un organisme qui dessert le territoire de la MRC pour favoriser son développement économique. Il a été créé par la *Loi sur le ministère des régions*.[11]

Le CLD offre des services de première ligne d'accompagnement ou de soutien technique ou financier auprès des entrepreneurs potentiels ou déjà en activité, individuels ou collectifs, incluant les entreprises d'économie sociale et sans distinction quant à l'âge ou le stade de développement de l'entreprise.

La composition du conseil d'administration a pour but de mettre en commun l'expertise de représentants de divers milieux en vue de dynamiser l'économie et stimuler la création d'emplois à l'échelle locale.

Il n'existe, selon la loi, qu'un seul CLD par MRC. Mais la MRC du Fjord-du-Saguenay a délégué la prestation des services de première ligne d'accompagnement, de soutien technique ou financier à trois organismes à but non lucratif : la Société de promotion économique de Chicoutimi (SPEC), le Centre de services Jonquière (CSJ) et la Société de

---

[11] L.R.Q., c. M-25.001.

développement de Ville de La Baie (SODEB). Ces centres desservent également les municipalités environnant le territoire des villes concernées.

3.10.2 La Fédération touristique régionale

La Fédération touristique régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean chapeaute trois zones d'appartenance touristique (ZAT) dans la MRC du Fjord-du-Saguenay. Ces organisations coordonnent l'action locale pour soutenir l'industrie touristique et offrir les services de première ligne tels l'accueil, la promotion, la commercialisation, l'information, le développement, la recherche. Les villes, comme le font d'ailleurs Chicoutimi et Jonquière, conservent le droit d'intervenir dans ce secteur, particulièrement quand il s'agit du tourisme d'affaires.

3.10.3 Résultats

Nous retrouvons ainsi 14 conseils d'administration autonomes et 177 administrateurs (en excluant ceux des 3 ZAT, soit 50 administrateurs)[12].

Le moins que l'on puisse dire, c'est que dans un tel contexte il est difficile pour ne pas dire impossible d'unifier les efforts dans une vision commune d'un développement économique efficace et coordonné pour la région entière. Le nombre d'acteurs, la divergence d'intérêts et la multiplicité des structures sont susceptibles de conduire à des lenteurs, à des conflits et à des ratés.

---

[12] Ces données sont tirées d'un rapport déposé à la MRC du Fjord-du-Saguenay par le CLD du Fjord-du-Saguenay, en avril 2000.

Cette multiplication de structures ne peut aider à l'essor économique de la région. Il faut rechercher l'unité dans la diversité, ce qui ne peut résulter que de la simplicité des structures et la recherche d'un idéal commun.

3.11- La Corporation intermunicipale de transport du Saguenay (CITS)

La CITS a la responsabilité du transport en commun dans les trois villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie.

Un conseil formé de représentants des trois villes en dirige les destinées, chaque ville impliquée devant fournir une quote-part monétaire.

Les trois villes principales de la région ont donc compris le besoin de s'unir sur cette question qui est une véritable nécessité. Toute réorganisation municipale doit tenir compte de cette dimension.

3.12- Les interventions municipales à caractère supralocal

L'identification des équipements, activités et services à portée supralocale et la définition des modalités de partage de leurs coûts font partie de notre mandat. Nous en parlons ci-après.

Nous voulons simplement souligner ici qu'après de longs mois de travail, les membres du conseil de la MRC n'ont fait l'unanimité que sur deux points relativement à l'identification des équipements à caractère supralocal : un premier qui demande au gouvernement du Québec de payer les «enlieux» de taxe à 100% sur les équipements et infrastructures de la santé et de l'éducation ; le second concerne les interventions

régionales au Saguenay à caractère touristique. La MRC convient que leur gestion doit rester l'apanage des corporations issues du milieu. Toutefois, la MRC soumet que les dimension, planification, promotion et coordination devraient lui revenir.

Plusieurs rencontres se sont tenues pour identifier d'autres interventions à caractère supralocal. On n'a pu s'entendre en raison de visions différentes des trois principales villes.

3.13- Conclusion

Ces quelques observations et plusieurs autres cas qui nous ont été cités démontrent, à notre avis, que les structures municipales actuelles ne permettent pas un développement unifié, cohérent, progressif, dynamique et fort de la région du Saguenay. Il y a des pertes d'énergie, des confrontations, des multiplications de structures et des refus de partage.

Il est donc nécessaire et urgent de rechercher une orientation nouvelle dans un effort généreux de compréhension et de sincérité de sorte que chacun trouve son propre bien dans celui de l'ensemble.

4.0- Principes directeurs

4.1- Introduction

Les objectifs de la réorganisation municipale et les moyens d'y parvenir sont énoncés dans le Livre blanc. Le rapport Bédard remis le 31 mars 1999 au Gouvernement du Québec fournit un éclairage important sur les orientations prises.

Dans son mot d'introduction au Livre blanc, Madame la ministre s'exprime comme suit :[13]

> «Le statu quo n'est plus acceptable. Il faut s'engager dans la voie du renforcement des pôles urbains sur tout le territoire du Québec. C'est une des clés incontournables de la création de la richesse et une condition de notre prospérité collective.»
>
> «Bien sûr, la manière d'y arriver devra différer selon les réalités du terrain. Il ne peut y avoir de mur à mur dans la façon de faire même si l'objectif commun est de mieux préparer nos institutions locales à faire face aux enjeux d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de développement économique, d'équité fiscale et d'équité sociale.»

4.2- Le développement économique

Notons que Madame la Ministre précise dans le Livre blanc que la création de notre richesse et de notre prospérité collective est liée au renforcement des pôles urbains. Les études, rapports et mémoires qui ont préparé la voie à une réorganisation municipale d'envergure et que nous avons consultés nous apparaissent corroborer cet énoncé.

---

[13] Livre blanc, page ix.

À notre avis, il ne s'agit pas ici de renforcer une ville en lui joignant quelques municipalités rurales sous prétexte d'atteindre le but du gouvernement en diminuant simplement le nombre de municipalités. La réorganisation municipale n'a jamais été formulée ainsi même s'il peut être parfois nécessaire de regrouper ensemble certaines municipalités rurales à une agglomération urbaine pour mieux favoriser le développement commun. Le but recherché d'un regroupement doit être positif.

Il est question ici de «pôles urbains», d'agglomérations de villes sur un même territoire, d'ensembles qu'il faut considérer sous l'optique du développement économique futur. Quelle est la solution optimale pour promouvoir l'avancement économique des villes intéressées et par voie de conséquence de la région dont elles font partie ? Comment faire face aux effets néfastes de la fragmentation municipale dans les agglomérations urbaines qui annihile toute stratégie cohérente de développement.[14]

Ce principe directeur doit être à la base de toute réorganisation municipale. Au développement économique sont liées de nombreuses conséquences favorables à l'essor du milieu.

4.3- L'unité

Seules la cohésion des efforts et la solidarité dans l'action peuvent conduire à une véritable réussite. Il faut rechercher la formule qui conduit à l'unité et non à la division. La véritable unité, ce n'est ni l'uniformité, ni la dépendance servile, ni la passivité inefficace et stérile. Il s'agit plutôt d'une convergence, d'une synthèse de différents éléments, points de vue et

---

[14] Sur cette question, on peut lire avec intérêt les pages 29 et suivantes du Livre blanc.

forces regroupés en un tout homogène et harmonieux orienté vers un but commun et appuyé sur la volonté forte, unifiée et persévérante d'un milieu. Tout scénario de réorganisation municipale qui oublie cette dimension fondamentale et cultive le moindrement le chancre de la discorde doit être écarté.

4.4- Les structures

Les structures municipales sont nécessaires. Toutefois pour une agglomération localisée sur un même territoire, elles ne doivent pas être multipliées à un point tel que personne ne s'y reconnaît et que chaque intervenant ne travaille que pour la promotion de son intérêt, sans égard à la collectivité. Sur ce point, la situation actuelle est catastrophique comme nous l'avons vu plus haut. Il ne faut pas multiplier les structures et les compliquer au point qu'elles perdent leur signification et leur efficacité jusqu'à désintéresser le citoyen des affaires municipales.

Nous devons adapter nos structures territoriales, politiques et administratives aux conditions contemporaines de manière à favoriser le développement économique, industriel, social et culturel de notre collectivité.

Il est essentiel que les structures conduisent à la disparition d'une concurrence inefficace, improductive et stérile et à l'atténuation des graves inconvénients de la fragmentation municipale dans les agglomérations urbaines. La multiplication et l'éparpillement d'une même ressource l'affaiblissent, la diluent et empêchent sa progression.

4.5- L'imputabilité

Il faut dans la mesure du possible confier l'administration des budgets à des élus qui ont à rendre compte directement à leurs électeurs qui doivent pouvoir exercer une influence réelle sur l'évolution de leur société et son fonctionnement. Il faut constituer des unités municipales plus solides et renforcer le plus possible le pouvoir local de manière à le rendre capable d'exercer la plupart des fonctions urbaines.

La meilleure protection du citoyen, c'est la transparence de l'administration et sa visibilité qui lui permettent d'exercer ses droits démocratiques. L'imputabilité directe de l'élu devient donc importante et la grande majorité des décisions doivent être prises à un premier palier.

4.6- L'appartenance à son milieu

Il faut conserver une certaine continuité avec le passé sans toutefois s'y incruster d'une façon immobile et irrémédiable. Le passé ne doit pas être le point d'arrivée, mais la source d'une participation réelle et efficace du citoyen à un nouveau processus politique rempli de force et d'espoir.

Le citoyen doit pouvoir se retrouver dans son nouvel environnement, connaître ses représentants et les sources d'information. Il est important qu'il ne se sente pas délaissé au profit des seuls politiciens.

4.7- La ruralité

Les structures d'un centre urbain ne peuvent être les mêmes que celles d'une municipalité rurale où elles doivent être adaptées aux besoins de

celle-ci, à son développement et aux services qu'elle doit fournir à ses citoyens.

La spécificité du milieu rural doit être protégée pour atteindre ses objectifs d'une communauté vivante et dynamique tout en conservant des liens avec le milieu urbain sur des sujets d'intérêt commun.

4.8- Les ententes

Les ententes intermunicipales, la délégation des pouvoirs administratifs à des niveaux supralocaux sont des palliatifs utiles qu'on ne peut éviter dans certaines circonstances mais elles ne peuvent devenir le fondement de l'administration municipale.

Il est toutefois nécessaire d'en tenir compte d'une façon très concrète dans toute réorganisation municipale.

5.0- Analyse de quelques options suggérées

5.1- Considérations générales

Plusieurs scénarios de regroupement nous ont été soumis. Tous concluent que des changements sont nécessaires, mais il existe de grandes divergences et même des oppositions marquées dans les objectifs visés et les méthodes avancées.

Les hypothèses de solutions suggérées sont au nombre de quatre: une seule ville au Saguenay ; la Cité du Fjord ; création de trois villes ; le Conseil Métropolitain du Saguenay.

On nous a soumis de nombreux arguments, verbaux et écrits, au soutien de ces différentes options.

Les municipalités rurales nous ont également donné leur point de vue et précisé la voie qu'elles préconisent.

Nous avons considéré attentivement tous les aspects de ces différentes options appuyées sur de nombreux documents qu'il sera impossible, on le comprendra, d'analyser ici dans tous les détails. Qu'on soit cependant assuré que nous l'avons fait.

5.2- Une seule ville au Saguenay

À quelques reprises, on a soulevé la possibilité de regrouper les vingt municipalités de la région du Saguenay en une seule ville, la MRC conservant ses pouvoirs actuels.

Cette option n'a pas été défendue avec vigueur par qui que ce soit, certains y voyant plutôt une réponse aux diverses propositions avancées. Elle ne nous apparaît pas réaliste étant donné qu'elle ne tient pas compte de la diversité qui existe entre l'agglomération urbaine et les municipalités rurales.

De plus, quelle structure pourrions-nous donner à un si vaste territoire ? Et comment l'unifier ? Après avoir tenté une expérience semblable, la région de l'Outaouais a dû revenir en arrière en séparant à nouveau le secteur urbain et le secteur rural.[15]

Les autres scénarios que nous étudions ci-après nous dispensent d'approfondir davantage cette option.

5.3- La Cité du Fjord

5.3.1 Son origine et sa composition

Une option présentée avec force propose la création de la Cité du Fjord résultant de la fusion de Ville de La Baie et des municipalités de Ferland-et-Boilleau, Saint-Félix d'Otis, Rivière-Éternité, l'Anse-Saint-Jean et Petit-Saguenay.

Les conseils de ces municipalités se sont prononcés par résolution en faveur de cette proposition de Ville de La Baie qui en fait la promotion.

---

[15] Voir le rapport du mandataire pour la région de l'Outaouais, à la p. 7.

Elle se veut d'abord une réaction au rapport de la Commission Bédard intitulé «Pacte 2000». En effet, dans un document du 31 août 1999 «la Cité du Fjord, projet d'orientation» nous lisons les commentaires suivants :

> «Les recommandations du Pacte 2000 isolent les cinq municipalités rurales du Bas-Saguenay et submergent Ville de La Baie dans l'agglomération métropolitaine du Saguenay, ce qui provoquerait ainsi sa disparition.
>
> [...]
>
> Il suffit de prendre connaissance de la recommandation nº 73 du rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale pour en comprendre les conséquences pour La Baie et le Bas-Saguenay.»

Après une courte analyse des recommandations de cette Commission, on ajoute :

> «Donc, pour La Baie perte d'autonomie de 65 à 70%. Le sort réservé aux cinq municipalités rurales n'est pas décrit d'une façon claire. Dans cette proposition, les conseils en place demeurent. L'autonomie est largement réduite ainsi que les responsabilités.
>
> [...]
>
> Conséquences :
>
> La population de La Baie (21 700 habitants) noyée dans une agglomération de 160 000 ;
>
> Perte de toute autonomie et d'influence possible ;
>
> Le Bas-Saguenay est totalement exclu de la proposition.»

Auparavant, au début de 1998, Ville de La Baie a publié «Le Bas-Saguenay : une force du Québec». Elle prône la réunion des six municipalités mentionnées plus haut dans une nouvelle MRC qui comprendrait son Centre local de développement et son Centre local d'emploi. Un rapport de Raymond, Chabot Municonsult conclut à la faisabilité d'une telle MRC.

De plus, un volumineux mémoire préparé par la Société de développement économique de Ville de la Baie inc. qu'on nous a remis en décembre 2000 développe tous les aspects de ce scénario.

Le conseil de la Cité du Fjord serait composé d'un conseiller pour chacune des cinq municipalités rurales et de huit conseillers pour Ville de La Baie. Le maire serait élu par les citoyens de tout le territoire.

Pour régir certaines questions communes à toutes les municipalités du Saguenay, une communauté municipale serait créée. Ses administrateurs proviendraient des élus municipaux et continueraient d'assurer les gestes et certaines opérations dévolus à la MRC actuelle. Il est suggéré que cette communauté municipale «assume certaines responsabilités adaptées à la nouvelle réalité, sous toute réserve des discussions à intervenir entre les municipalités actuelles ou les nouveaux regroupements municipaux au Saguenay».

À la page 95 du mémoire de la SODEB, certaines précisions sont ajoutées à cette réorganisation. On suggère en particulier de former un nouvel organisme nommé «Saguenay International» qui s'occuperait du développement du Parc industrialo-portuaire, de la prospection d'investissements à l'international, de la promotion économique extrarégionale et internationale... etc.

5.3.2 Les motifs allégués

Selon Ville de La Baie, la Cité du Fjord devient un élément de développement majeur pour le Bas-Saguenay. Il s'agit de la «confirmation de sa réalité sociale, culturelle, économique et touristique»...

Il y aurait ainsi regroupement de six municipalités en une seule, ce qui rencontrerait, selon Ville de La Baie, les objectifs gouvernementaux.

Mais surtout, cette nouvelle Cité protégerait l'autonomie, le développement, l'hégémonie de Ville de La Baie sur le Bas-Saguenay.

5.3.3 Analyse

5.3.3.1 Étude du MAMM

À la suite d'une demande d'aide technique, le MAMM accepte d'étudier ce projet de regroupement sur les plans financier et fiscal et d'y déposer ses principaux résultats sur la base des prévisions budgétaires de l'année 2000. Il conclut que ce projet de regroupement «apparaît une solution dans un contexte de réorganisation municipale et de resserrement des finances publiques». Il énumère certains avantages qui nous apparaissent valables pour toute autre fusion : économie administrative à moyen et long terme, versement d'une subvention de regroupement de 500 000 $; uniformisation des rôles d'évaluation, des règlements et des services municipaux; réduction de taxes et de charges fiscales; mise en place d'une seule administration; utilisation plus rationnelle de l'ensemble des équipements et des services municipaux; union d'une population; complémentarité et compétence accrue facilitant les réalisations de services correspondant davantage aux besoins de la population.

De plus, le ministère cite quelques inconvénients qui sont plutôt mineurs.

Il s'agit d'une étude technique qui s'arrête à certains aspects précis, sans faire la moindre référence au contexte régional, à la protection de la

ruralité et aux rapports de cette nouvelle Cité avec les municipalités voisines.

À notre avis, il faut plutôt analyser la réorganisation municipale dans une perspective régionale plus vaste et plus déterminante. D'ailleurs, la réalisation possible d'une option ne signifie pas qu'aucune autre n'est valable. L'étude du MAMM ne comporte aucune exclusion d'une autre avenue qui considérerait des critères plus près de la réalité régionale. On se garde bien d'ailleurs de faire la moindre comparaison avec tout autre scénario de fusion.

5.3.3.2 Le territoire et la population

La Cité du Fjord occuperait un territoire de 2 269.03 km² qui s'étendrait sur plus de100 km de l'Est à l'Ouest. Sa population serait de 25 072 habitants dont 20 890 de Ville de La Baie. Comme on peut le constater, c'est près de 50% de la superficie municipalisée de la MRC du Fjord alors que sa population ne représenterait que 14% de cette MRC.

Il s'agit d'une disproportion qui porte à une profonde réflexion. Et que penser des inconvénients causés par un tel étalement ?

5.3.3.3 Pouvoir des municipalités rurales

Ce regroupement fait en sorte que 5 municipalités rurales sont englobées par une ville située à leur extrémité Ouest. Dans le futur, quelle sera la voix au chapitre de ces municipalités rurales étant donné la constitution suggérée d'un conseil de 13 membres dont 8 élus par les citoyens de Ville de La Baie ? Comment protéger l'identité de cette ruralité ? Où se trouve

l'homogénéité de cette Cité ? Comment pourra-t-on réaliser son développement ?

5.3.3.4 L'isolement

Nous avons parlé plus haut de la très grande nécessité pour la région du Saguenay de rechercher l'unité dans les structures et dans l'action. Ce projet nous apparaît être à l'opposé de ce principe. On crée une municipalité qui se dit indépendante et autonome. C'est l'isolement des autres municipalités de la région du Saguenay.

Il est sans doute question de collaboration, d'ententes avec les autres municipalités, d'une communauté municipale régionale et d'un organisme portant le nom de Saguenay International, mais l'on reste plutôt vague dans leurs structures. Comment mettre un frein aux querelles intestines de la région par la création d'une telle Cité ? Nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

En réalité, ce regroupement de six municipalités n'entraîne aucun changement majeur aux structures actuelles pour favoriser l'unité et la force économique.

5.3.3.5 Les intervenants

Le consensus dont font état certains élus n'est pas aussi fort qu'on veut le laisser croire. Deux conseillers de Ville de La Baie nous ont remis des mémoires fort étoffés sur les effets néfastes de la fusion recherchée. Il y est question des motifs sous-jacents au projet de la Cité du Fjord, de la situation et du développement économique actuel et futur de Ville de La

Baie, de l'étalement urbain, de la sécurité publique, de démographie et d'efficacité. L'on porte un jugement sévère sur la façon de procéder et chacun se prononce en faveur d'une seule ville au Saguenay.

Le conseiller Laurier Lavoie écrit :

> «Il est plus que temps que l'on cesse nos chicanes stériles, cette concurrence souvent déloyale que l'on perpétue depuis des générations. Malgré mon expérience récente en politique, j'en ai vu de toutes les couleurs. Des industries qui s'implantent avec tellement d'avantages qu'il n'y a pas de rentabilité pour les villes avant plusieurs années. Des avantages consentis afin de concurrencer les offres des villes voisines. Des 50 000 $ souscrits dans des études de faisabilité pour finalement se faire damer le pion par des offres inégalables de la part de nos voisins qui auraient dû dans les faits être des partenaires et non des compétiteurs.
>
> La proposition qui est sur la table me plaît parce que la nouvelle entité, cette nouvelle ville aura le rang d'une MRC avec ses pouvoirs, ses prérogatives. Comme le mentionne l'étude de RCGT (Raymond Chabot Grant Thornton), ce pouvoir unifié règle le problème de la concurrence stérile entre les entités en constituant une unité d'action. Cette unité permet de développer un savoir-faire et une compétence dont le rayonnement s'étend à l'échelle nationale dans le cadre d'une saine compétition.»

Quant au conseiller Jean-Jacques Tremblay, il conclut après une étude sérieuse :

> «La fusion Ville Saguenay doit être un projet collectif pour une meilleur utilisation de toutes les ressources, dans le but d'assurer l'avenir de notre région. Nous en ferons ce que nous voudrons qu'elle soit. Il suffit d'avoir plus d'ouverture et de vision pour arriver à faire de notre région ce qu'elle devrait être depuis longtemps.»

Un autre conseiller de Ville de La Baie a déclaré qu'il ne favorisait aucune fusion, y compris celle en cours avec les municipalités du Bas-Saguenay. Quant aux maires des municipalités rurales touchées par le projet de la Cité du Fjord, ils ont déclaré à la Presse que «la Cité du Fjord est une alternative intéressante. Ce serait la meilleure des situations, en fait, la moins pire.» Un

autre : «Nous sommes unanimes dans le conseil, nous voulons rester comme on est. Si le gouvernement nous force, nous préférons nous fusionner avec La Baie». Un autre: «Nous aimerions garder le système tel qu'il est». Un autre : «Je privilégie, en cas de fusion, la Cité du Fjord. Cependant, je préférerais qu'il n'y ait pas de fusion». Un autre : «Puisque le statu quo n'est pas possible, je privilégie un regroupement avec La Baie».

Comme on peut le constater, ce n'est pas la ferveur qui règne. D'ailleurs, nous avons rencontré tous ces maires qui nous ont exposé franchement leur point de vue, un seul nous signifiant qu'il était tout à fait favorable à la fusion.

5.3.4 Conclusion

Nous connaissons tous les efforts qui ont été déployés par les tenants de cette option. Ils nous ont expliqué leur point de vue avec force et conviction. Mais nous sommes forcé de conclure qu'un tel projet ne convient pas dans le cadre d'une véritable réorganisation municipale au Saguenay et ne répond pas aux principes directeurs que nous avons énoncés au chapitre 4.0 du présent rapport.

Que tous soient assurés que nous avons considéré et approfondi tous les arguments proposés, mais nous ne pouvons recommander la création de la Cité du Fjord dans le contexte d'une réorganisation municipale de toute la région du Saguenay. La raison doit ici prévaloir sur les sentiments et il faut projeter dans 25 ans les décisions d'aujourd'hui.

5.4- Les trois villes

5.4.1 Les propositions

Pour compléter son projet de la Cité du Fjord, Ville de la Baie propose que les vingt municipalités de la région soient réunies en trois villes comme suit :

- Chicoutimi (Chicoutimi, Sainte-Rose-du-Nord, Saint-Fulgence, Canton Tremblay, Saint-Honoré, Saint-David-de-Falardeau et Laterrière).
- Cité du Fjord (La Baie, Ferland-et-Boilleau, Saint-Félix-d'Otis, Rivière-Éternité, L'Anse-Saint-Jean et Petit-Saguenay).
- Jonquière (Jonquière, Larouche, Saint-Ambroise, Shisphaw, Lac-Kénogami, Bégin et Saint-Charles-de-Bourget).

Pour sa part, Ville de Jonquière suggère la création de cinq pôles dont trois pôles urbains. La formule ressemble étrangement à celle de Ville de La Baie. Ce sont les pôles urbains suivants :

- Le pôle jonquiérois comprend Ville de Jonquière et les municipalités de Shipshaw, Larouche et Lac-Kénogami.
- Le pôle chicoutimien inclut les villes de Chicoutimi et Laterrière ainsi que le Canton Tremblay.
- Le pôle baieriverin est composé de Ville de La Baie ainsi que des municipalités de Saint-Félix d'Otis et de Ferland-et-Boilleau.
- Un premier pôle rural serait composé des municipalités de Bégin, Saint-Ambroise, Saint-Charles-de-Bourget, Saint-David-de-Falardeau, Saint-Honoré, Saint-Fulgence et Sainte-Rose-du-Nord.

- Le second inclurait les municipalités de Rivière-Éternité, l'Anse-Saint-Jean et Petit-Saguenay.

Dans son mémoire, Ville de Jonquière «s'attarde davantage à la proposition de la formation de trois pôles urbains». Il s'agit des villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie. Selon elle, les municipalités faisant partie des pôles suggérés «montrent des affinités au plan structurel, organisationnel et économique».

5.4.2 Analyse de la proposition de trois pôles urbains

Sans reprendre tous les arguments avancés par Ville de Jonquière et Ville de La Baie, notre réflexion nous amène à considérer les aspects suivants :

5.4.2.1 La concurrence entre les municipalités

Lorsque l'on parle de concurrence entre municipalités, il faut poser les vraies questions, surtout s'il s'agit de villes voisines situées sur un même territoire. Pourquoi se fait-on compétition ? À qui profite-t-elle ? Que rapporte-t-elle aux citoyens de la même agglomération urbaine ? À quel prix gagne-t-on sur la ville voisine ? Pourrait-on employer à meilleur escient les efforts et l'argent dépensés pour simplement obtenir un avantage sur la ville voisine ? N'y aurait-il pas lieu de rechercher la collaboration plutôt que l'affrontement ?

Sur cette question, Ville de Jonquière soutient que «le maintien d'une saine concurrence intermunicipale à l'intérieur de l'agglomération

permettrait évidemment une certaine diversité dans l'offre de services ainsi que le mode de prestation et de développement ...» (p. 12 de son mémoire). Elle préconise la présence de trois CLD autonomes, un dans chaque ville, «afin d'orienter les entreprises et les assister dans leur évolution». Elle ajoute que «cela faciliterait encore davantage le démarchage d'entreprise et, par le fait même, le développement local... » (p. 17 de son mémoire).

Cette façon de voir ne fait que continuer le statu quo.

Ville de La Baie aborde autrement cette question. Elle cherche, à l'évidence, à contrer l'effet dévastateur d'une concurrence futile et déloyale en soutenant que «toute situation d'émulation intra-régionale est susceptible de favoriser une meilleure performance régionale plutôt que l'inverse».

Après avoir affirmé «qu'à sa connaissance, la région n'a jamais perdu d'investissements pour cause de concurrence ou de querelles de clocher inter-villes», elle affirme :

> «Depuis un certain nombre d'années, il existe en région un code d'éthique entre les municipalités qui est scrupuleusement respecté, à l'effet que les municipalités s'interdisent toute forme de maraudage en matière d'implantations industrielles. Ainsi, on n'observe ici aucune forme de sollicitation directe auprès des entreprises qui sont déjà établies dans une municipalité donnée, ni aucune offre non sollicitée à d'éventuels promoteurs qui auraient engagé des pourparlers avec l'une ou l'autre des villes de la région, sinon des phénomènes qui demeurent extrêmement marginaux.»

Après avoir interrogé un très grand nombre d'intervenants sur le sujet, hommes d'affaires, industriels, professionnels, commerçants et citoyens, nous devons dire qu'un tel énoncé n'est pas conforme à la réalité. Chaque ville tente d'exercer son pouvoir et son influence pour favoriser son

développement économique, industriel et commercial aux dépens des autres. Aucune unité d'action existe en ce domaine. C'est plutôt la confrontation qui se manifeste, parfois subtile, parfois agressive, mais toujours présente. Il faut remporter la palme.

Ces luttes intestines, dispendieuses et inefficaces ne feront qu'augmenter par la volonté exprimée de créer trois pôles forts qui ne recherchent que leur intérêt mesquin.

Pourtant la région du Saguenay ne peut réussir sans unité comme nous l'avons exprimé plus haut.

5.4.2.2 Conservation de la dynamique actuelle

Ville de Jonquière soumet que le regroupement autour de trois pôles urbains «permettrait de conserver la dynamique existant entre les agglomérations majeures et leurs municipalités environnantes, notamment la compensation des faiblesses des unes par les forces des autres et vice versa». Avec raison, elle mentionne que «cette dynamique entre l'agglomération majeure et les municipalités avoisinantes se traduit par une multiplication des échanges et un accroissement significatif des activités économiques. De plus, la présence de centres urbains disposant d'équipement de qualité et d'infrastructures importantes permet aux municipalités avoisinantes un certain allègement de leur structure de services» (p. 15 du Rapport). Il faut toutefois considérer que ce principe ne s'applique pas uniquement aux trois pôles de regroupement préconisés par Ville de Jonquière, mais à toute fusion, d'autant plus, croyons-nous, que le pôle central est plus fort et plus complet.

Elle parle ensuite des mouvements de main-d'œuvre entre elle-même et les municipalités de Shipshaw, de Larouche et de Lac-Kénogami. Ces mouvements de main-d'œuvre sont importants, mais pourquoi les isoler et ne faire aucune mention de mouvements de main-d'œuvre beaucoup plus importants et significatifs pour toute la région du Saguenay. Cet oubli nous apparaît regrettable puisque dans plusieurs cas, on compare le regroupement suggéré par Jonquière à celui du regroupement de huit (8) municipalités.

À notre avis, cet argument sur la dynamique intermunicipale peut s'appliquer tout aussi bien, sinon davantage, à une plus grande agglomération.

5.4.2.3 Le développement industriel et commercial

Selon Ville de Jonquière, les trois entités proposées permettraient à Jonquière, Chicoutimi et La Baie de conserver et renforcer leurs rôles propres en matière de développement industriel et commercial. «La proposition des trois pôles consoliderait le rôle institutionnel de Chicoutimi ainsi que le rôle industriel des villes de Jonquière et La Baie». [...] «Chacune des agglomérations majeures des pôles proposés démontre une spécificité au niveau du développement local, ce qui leur permet d'attirer une clientèle d'affaires distinctive, soit industrielle et commerciale...» (p. 17 du Mémoire).

Mais pourquoi isoler ces rôles différents plutôt que d'en faire une complémentarité dans l'union des forces. Cette situation s'est présentée

dans le cas de la fusion des Villes de Hull, de Gatineau et d'Aylmer. On a répondu comme suit :[16]

> «Des différences sont aussi notables au niveau des vocations de chaque municipalité. En effet, alors que les villes d'Aylmer et de Gatineau sont essentiellement résidentielles, la Ville de Hull est davantage tournée vers les services reliés à l'administration publique. Conséquemment, les villes d'Aylmer et de Gatineau présentent des orientations d'aménagement semblables visant, d'une part, à améliorer la qualité de vie de leurs résidents et, d'autre part, à accroître la présence de commerces et d'industries. Quant à la Ville de Hull, elle insiste davantage sur la présence de ses commerces, de ses services et de ses industries, ce qui explique d'ailleurs son rôle majeur au sein de la CUO. En fait, à elle seule, Hull draine 82% des investissements toute nature des villes à l'étude. Il s'avère alors intéressant de constater non pas l'incompatibilité de ces différentes fonctions, mais plutôt leur complémentarité. Dans une perspective de regroupement, l'assiette fiscale deviendrait donc très diversifiée, un avantage non négligeable à considérer.»

On a formé une seule ville dans l'Outaouais parce qu'un pôle fort unique donne de meilleurs résultats et permet de mieux affronter les défis de la mondialisation des marchés et la compétition avec les voisins.

À notre avis, le développement industriel et commercial au Saguenay bénéficie de plus grandes opportunités à l'intérieur d'une seule agglomération que par l'entremise de trois pôles concurrentiels.

5.4.2.4 Un statu quo

Après mûres réflexions, force nous est de conclure que cette option de réunir plusieurs municipalités en trois villes, n'est qu'un statu quo déguisé. On ne crée pas trois villes nouvelles. On ne fait que grossir trois villes

---

[16] Roche, Étude d'opportunité d'un regroupement municipal, Villes d'Aylmer, Gatineau et Hull, 5 septembre 2000, p. 105.

existantes en ajoutant à chacune des citoyens et des kilomètres de territoire.

Si nous suivons la proposition de Ville de Jonquière, voici le résultat :

AVANT LES FUSIONS

Villes	Population	Territoire
Jonquière	57 013	208,28 km²
Chicoutimi	63 326	156,90 km²
La Baie	20 890	261,58 km²

APRÈS LES FUSIONS

Villes	Population	Territoire
Jonquière, Shipshaw, Lac-Kénogami et Larouche	62 549	554,27 km²
Chicoutimi, Laterrière et Canton Tremblay	72 336	484,09 km²
La Baie, Saint-Félix d'Otis et Ferland-et-Boilleau	22 344	916,37 km²

Il s'agit d'un statu quo élargi, empiré. On ne change aucunement la dynamique existante. Les véritables enjeux d'une restructuration municipale d'avenir sont mis sous le boisseau. L'unité dans l'action, la force économique d'un milieu renouvelé, l'épanouissement d'un idéal commun, la volonté de bâtir pour l'avenir, tous ces espoirs disparaissent.

Des hommes d'affaires que nous avons rencontrés ont affirmé avec force et unanimement que le pire des scénarios serait de regrouper les municipalités dans trois villes majeures du Saguenay.

Il faut plutôt rechercher un renouvellement en profondeur de nos structures municipales.

À plusieurs reprises, on a affirmé que l'objectif du gouvernement était ainsi atteint parce que le nombre de municipalités diminue de 20 à 3 ou de 20 à 5 selon le scénario retenu. Nous ne lisons pas ainsi cet objectif. Le Livre blanc ne suggère pas de regrouper les municipalités à la seule fin d'en diminuer le nombre mais plutôt pour les aider «par une gouverne municipale adéquate permettant d'assurer le développement économique, social et culturel, ainsi qu'une meilleure équité fiscale, d'autant plus que le secteur municipal est fortement sollicité pour participer davantage à la création d'emplois en créant des conditions propices au développement économique». (p. 18 du Livre blanc)

La diminution du nombre de municipalités n'est pas le résultat recherché de la réorganisation municipale mais la conséquence des objectifs qu'elle vise.

Il faut envisager positivement les pas à franchir dans une vision d'avenir.

5.5- Autre proposition

Chicoutimi suggère le regroupement de huit municipalités en une seule ville : Chicoutimi, Jonquière, La Baie, Laterrière, Lac-Kénogami, Larouche, Shipshaw et Canton Tremblay. Considérant notre conclusion personnelle exprimée plus loin, il n'est pas utile d'élaborer sur ce scénario au présent chapitre.

5.6- Le Conseil Métropolitain du Saguenay

Nous avons vu plus haut que Ville de La Baie propose la formation de «la communauté municipale du Saguenay» comme institution supramunicipale devant partager des champs de compétence avec le palier local selon le modèle de la MRC actuelle.

Ville de Jonquière recommande plutôt la création d'une institution intermunicipale sous le nom de «Conseil métropolitain du Saguenay». Elle le présente comme un nouveau mode d'organisation du territoire et une structure stable de concertation et de coordination, souple mais cohérente, où les décisions touchant les défis et les nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les régions pourront être prises dans le respect et la reconnaissance de l'autonomie des acteurs impliqués» (Mémoire à la page 22).

Ce modèle implique la participation volontaire des membres. «Les services offerts par la table seront déterminés par les membres selon les besoins réels», écrivent les auteurs. À titre indicatif, la Ville de Jonquière propose qu'elle s'occupe des dossiers régionaux suivants : l'aménagement du territoire, le développement économique, touristique, industriel et d'entreprises motrices, la planification des transports collectifs... (suit une longue liste de sujets à la page 24 du Mémoire).

On ajoute que «les compétences exercées seront évidemment celles que les municipalités accepteront de lui déléguer». Ainsi s'il y a refus de participer, le Conseil métropolitain n'a plus la compétence pour agir au nom des municipalités qui n'acceptent pas.

Le conseil d'administration serait composé d'élus provenant des cinq pôles formés suite aux regroupements. Chaque pôle bénéficiera d'un vote au Conseil métropolitain du Saguenay. Le président et le vice-président seront élus par l'ensemble de la population de la région du Saguenay.

Si nous comprenons bien la suggestion, les compétences exercées par le Conseil métropolitain sont celles que veulent bien lui déléguer les municipalités. Il fonctionne «davantage sur la base d'un partenariat entre le palier régional et les municipalités plutôt que sur le mode hiérarchique. Ce partenariat reposera sur un partage des champs de compétence et impliquera la signature d'ententes internes» (page 24 du Mémoire).

Et si les municipalités ne s'entendent pas, qu'arrive-t-il ? Quel est alors le rôle du Conseil métropolitain ? C'est la paralysie, l'absence de solutions, le retour aux municipalités locales pour régler un problème commun.

Nous ne pouvons le recommander.

6.0- Nos recommandations

NOTE AU LECTEUR

Nous savons par expérience que plusieurs lecteurs ouvriront notre rapport au présent chapitre. Nous les prions de ne pas décider péremptoirement de la valeur de nos conclusions sans les placer dans le contexte entier de notre réflexion.

6.1- Remarques préliminaires

Comme nous l'avons déjà mentionné, il existe un climat de changement auquel toutes les personnes en autorité se sentent obligées de participer, pour certaines d'une façon plus positive, ouverte et confiante, pour d'autres d'une façon restrictive et sans grande conviction. Les circonstances obligent à bouger mais tâchons de ne pas trop changer, se dit-on.

Quel est le mode d'organisation qui contribuerait le mieux au développement politique, économique, social et culturel de la région du Saguenay ? Comme le dit Madame la ministre dans le Livre blanc «la manière d'y arriver devra différer selon la réalité du terrain. Il ne peut y avoir de mur à mur dans la façon de faire ...». Plus loin, après avoir dit que «les fusions de municipalités locales demeurent une voie incontournable» pour les agglomérations de Québec, de Montréal et de l'Outaouais, elle ajoute :

> «Les regroupements de municipalités constituent également l'avenue privilégiée pour solutionner la problématique de l'organisation municipale dans les autres agglomérations urbaines, en

> particulier dans les régions métropolitaines de recensement (RMR) de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières. Le gouvernement compte aborder le cas de ces trois agglomérations urbaines en priorité et leur appliquer les moyens proposés dans le présent chapitre pour y favoriser les regroupements.»[17]

Il faut simplifier, planifier et unifier dans une vision d'avenir, tourner une page pour construire la Cit où il fera bon vivre, demeurer et se développer.

6.2- L'agglomération urbaine

6.2.1 Le regroupement suggéré

Nous proposons la création d'une grande ville résultant de la fusion des villes de Jonquière, Chicoutimi, Laterrière et La Baie ainsi que des municipalités de Shipshaw, de Lac-Kénogami et de la partie sud de Canton Tremblay.

Notre recommandation concernant Canton Tremblay provient d'une suggestion commune du conseil de cette municipalité et de celui de Saint-Honoré, les citoyens ayant été consultés sur cette façon d'agir. Une ligne serait tracée à partir de la limite Ouest à la hauteur du Rang des Visons et traverserait la Route Martel pour se diriger ensuite vers le Nord jusqu'à la route St-Marc Est et de là vers l'Est jusqu'à la Route Lavoie. On nous a représenté que les citoyens de cette partie de la municipalité avaient plus d'affinités avec la municipalité de Saint-Honoré et nous croyons devoir respecter ce vœu de la population.

---

[17] Livre blanc, page 60

Quant à la municipalité de Larouche, certaines considérations doivent être étudiées. Du point de vue géographique, un bloc rocheux, le Horst de Kénogami, constitue une certaine frontière naturelle avec Jonquière bien que les communications soient aujourd'hui facilitées par l'autoroute. Cette municipalité fut fondée par un citoyen d'Alma et se trouve sur la frontière séparant la MRC du Fjord-du-Saguenay de celle du Lac-Saint-Jean Est. Elle est située à 22 km du centre-ville de Jonquière et à 22 km du centre-ville d'Alma. Au niveau provincial, elle fait partie du comté Lac-Saint-Jean alors qu'au niveau fédéral, elle est rattachée à Jonquière. Concernant la santé, on nous affirme que la plupart de la population se dirige vers le Centre hospitalier d'Alma. Par ailleurs, elle est reliée à la municipalité de Lac-Kénogami pour fins de villégiature. Elle fait partie de la MRC du Fjord-du-Saguenay et partage le même territoire que Ville de Jonquière pour le CLD et la ZAT.

Il est vrai que la municipalité de Larouche peut faire partie de la nouvelle ville mais est-ce la seule solution ? Pour prendre une décision éclairée, il nous aurait fallu plus d'informations. Nous n'avons eu ni le temps, ni les moyens de faire une telle étude. En conséquence, nous recommandons qu'une décision soit prise par Madame la Ministre après avoir obtenu les éléments nécessaires à une meilleure orientation.

Il faut ajouter ici qu'un groupe de citoyens, principalement des commerçants, nous ont adressé une requête demandant instamment que leur municipalité fasse partie de Ville de Saguenay. On invoque que «Larouche est une municipalité à vocation urbaine tout en offrant la tranquillité et la beauté de la campagne. Son école fait partie intégrante de la Commission scolaire de Jonquière. La Caisse populaire Desjardins s'est

fusionnée avec celle de Jonquière. Plusieurs entreprises et commerces sont directement liés par affaires à Jonquière».[18]

Le maire de la municipalité et le président de la Corporation de développement ont tenu subséquemment une conférence de presse pour répondre aux signataires de cette requête.

6.2.2 La géographie et la mobilité des travailleurs

Spontanément, des chercheurs de l'UQAC nous ont offert leur collaboration pour la recherche d'une solution adéquate à la réorganisation municipale au Saguenay. Nous les remercions.

Selon M. Gilles H. Lemieux, géographe, qui a étudié la géographie de la région par plusieurs images satellitaires dont nous produisons une copie à titre d'exemple, le territoire urbain de Jonquière, Chicoutimi, Laterrière et La Baie forme un tout indissociable. On ne peut changer la géographie, dit-il, et l'être humain doit faire corps avec son environnement. Tout développement doit être géopolitique et l'agglomération urbaine du Saguenay constitue un regroupement naturel qu'il faut respecter. On a tout ce qu'il faut, conclut-il, pour construire une belle et grande ville orientée sur le monde.

M. Magella-J. Gauthier et son équipe de chercheurs nous ont présenté un mémoire intitulé «La place des centres urbains dans l'organisation de l'espace régional du Saguenay-Lac-Saint-Jean». Cette étude a été préparée dans le cadre du «Projet Atlas électronique du Saguenay-Lac-Saint-Jean» qui constitue un savoir géographique pouvant être utile à la compréhension

[18] Pétition datée du 21 décembre 2000 et reçue par le mandataire, le 16 janvier 2001.

de l'espace et à la prise de décision relative à la recomposition du territoire. Le mémoire nous fournit une synthèse des résultats de recherche en géographie économique comme la localisation des entreprises manufacturières, les migrations de travail entre municipalités, l'interaction entre les centres urbains et les champs d'attraction des centres urbains sur le territoire. Les conclusions du mémoire sont les suivantes :

> «La région du Saguenay-Lac-Saint-Jean présente un espace organisé autour de sept centres urbains où Chicoutimi et Jonquière occupent une place prépondérante sur le plan démographique.
>
> L'activité économique, notamment en ce qui concerne le secteur manufacturier, se concentre davantage dans un corridor urbano-industriel allant d'Alma à La Baie.
>
> Les flux migratoires des travailleurs confirment non seulement l'interdépendance des centres urbains de la région mais aussi et surtout, les liens privilégiés et fonctionnels qui existent entre d'une part, les villes de Chicoutimi, Jonquière et La Baie et d'autre part entre celles-ci et les petites municipalités de banlieue.
>
> Les modèles théoriques d'interaction entre les centres urbains montrent de toute évidence la grande force qui relie les trois villes de Chicoutimi, Jonquière et La Baie.
>
> Les modèles théoriques des champs gravitationnels des centres urbains révèlent l'existence d'un bloc de haute densité d'activité rassemblant non seulement les trois pôles du Saguenay mais aussi accrochant la ville d'Alma.
>
> La simulation cartographique d'une grande ville, d'une grande agglomération dans le Haut-Saguenay indique qu'un tel pôle urbain aurait un effet de rayonnement supérieur sur l'ensemble du territoire que le maintien du statu quo actuel.
>
> Par leur proximité géographique et leur interdépendance fonctionnelle, les villes actuelles de Chicoutimi, Jonquière et de La Baie sont condamnées à vivre côte à côte, à partager un même espace et à imaginer un développement devant être réalisé au profit de leurs citoyens et de toute la collectivité régionale.»

6.2.3 Une force économique

Une ville de 150 000 habitants, sans être démesurée, devient une force économique capable de faire entendre sa voix à tous les niveaux. Désormais, tous les efforts seront mis en commun au profit d'une seule entité. Les concurrences inutiles pour dominer la ville voisine disparaissent. La volonté de développer un pôle économique fort permettra de mettre en commun toutes les forces du milieu. Les luttes et comparaisons ne se feront plus à l'intérieur de la région. Il faudra se mesurer aux villes d'égales importances dans la province, telles Hull-Gatineau, Lévis, Trois-Rivières et Sherbrooke.

Ce nouveau pôle socioéconomique important, unifié et complet, sur un territoire assez restreint, permet d'envisager un développement optimal notamment dans l'industrie, le commerce et le tourisme.

6.2.4 Une véritable réorganisation

La formule la plus rapprochée du citoyen demeure l'administration locale au premier palier. Elle favorise l'imputabilité démocratique directe. Ici, une nouvelle dynamique doit exister. Les structures seront nouvelles, simplifiées : une seule ville.

Il n'y aura plus qu'un seul CLD, qu'une seule ZAT pour toute la ville. Quelle simplification dans les structures qui seront totalement nouvelles !

Bientôt, une autoroute la parcourra d'Est en Ouest et aidera son expansion et son développement tout en favorisant un aménagement unifié du territoire.

6.2.5 Le sentiment d'appartenance

Il est très utile de cultiver un sentiment d'appartenance en regardant vers l'avenir et en utilisant les forces, les talents, les qualités, les valeurs de toute une population pour l'orienter vers une destinée plus ouverte. Il s'agit d'une population «tricotée serrée» nous disait un interlocuteur. Elle est unie sur tout le territoire par des liens de parenté et d'amitié, mais aussi par le travail et la fierté de vivre au Saguenay.

6.2.6 Impacts financiers et fiscaux

Nous savons très bien que tous les citoyens se préoccupent de cette question des impacts financiers et fiscaux d'un regroupement. Que sera le compte de taxes après une fusion, peu importe l'ampleur de celle-ci ? La réponse n'est pas facile compte tenu des présentations différentes des aspects financiers et fiscaux et de la vison que l'on veut projeter d'un regroupement. Il existe une certaine relativité en ce domaine qu'il faut accepter puisque les coûts pourront dépendre en grande partie des administrateurs qui seront chargés de bâtir la nouvelle ville.

On admet toutefois qu'il y a des économies d'échelle, un avantage à n'avoir qu'une seule administration unifiée sur un même territoire, une utilisation plus rationnelle de l'ensemble des équipements et des services, une complémentarité et une compétence accrue facilitant une meilleure dispensation des services, une force résultant de l'union d'une population qui partage un même idéal dans ses activités de travail, de loisirs et de services... etc.

Nous n'avons pas l'intention d'aborder ici l'étude de tous les chiffres et arguments qu'on nous a fournis en cette matière. Nous ne voulons surtout

pas soulever une polémique sur les chiffres, car comme l'a dit un auteur, Alfred Sauvy : «le chiffre est un être délicat qui, soumis à la torture, se plie au moindre de vos désirs».

On nous permettra toutefois de proposer quelques commentaires.

Dans son mémoire[19], Ville de Jonquière affirme que «lorsque la population dépasse le stade de 100 000 habitants suite à une proposition de regroupement, les coûts per capita deviennent plus élevés comparativement à un regroupement dont la population est inférieure à ce seuil».

Elle appuie son affirmation sur une comparaison générale des coûts per capita tirés des prévisions budgétaires des organismes municipaux 1999. Selon ces prévisions et le tableau 2.1 reproduit ci-après, il appert que «dans les agglomérations dont la population varie entre 50 000 et 99 999, la dépense per capita s'élève à 1 305 $ par année. Toutefois, lorsqu'on passe à la catégorie des 100 000 habitants et plus, cette dépense annuelle passe à 1 484 $, soit près de 14% de plus pour chacun des citoyens».[20]

Tableau 2.1 Comparaison générale des coûts per capita

Catégorie de population	Dépense administrative per capita	Dépense totale per capita	Regroupement visé
25 000 à 49 999	134,77 $	1 231,94 $	Regroupement et création du pôle baieriverin
50 000 à 99 999	140,67 $	1 304,98 $	Regroupement et création des pôles jonquiérois et chicoutimien
100 000 et plus	179,53 $	1 483,59 $	Proposition de Chicoutimi

Source : Prévisions budgétaires des organismes municipaux 1999.

---

19 Ville de Jonquière, Mémoire sur la réorganisation municipale au Saguenay : une nouvelle force de développement : cinq pôles et un conseil métropolitain du Saguenay, janvier 2001, p. 7.

20 Op. cit. note 19.

On semble poser ici une conclusion qui s'applique indistinctement à toutes les municipalités d'une même catégorie. On omet de mentionner qu'il s'agit d'une dépense moyenne per capita et non absolue. Elle diffère considérablement entre municipalités d'une même catégorie de population ainsi qu'entre municipalités de catégories différentes.

Il faut ajouter que la catégorie de population de 100 000 habitants et plus ne comprend que cinq villes dont Montréal, Québec et Laval de sorte que la moyenne de 1 484 $ pour cette catégorie n'est pas très représentative. Notons que la seule ville de Montréal (1 016 376 habitants) a une dépense annuelle per capita de 1 902 $.

Ainsi, la ville de Longueuil (127 977 h) qui fait partie des municipalités de 100 000 habitants et plus, a une dépense annuelle nette per capita de 1 025 $, soit beaucoup moins que la moyenne de 1 484 $ pour sa catégorie. De plus, ce montant de 1 025 $ est inférieur à la dépense moyenne des municipalités de 50 000 à 99 999 habitants qui est de 1 305 $.

Par ailleurs, Ville de Sainte-Foy (72 330 h) qui est dans la catégorie des municipalités de 50 000 à 99 999 habitants dépense annuellement, per capita, 1 663 $ lequel montant est supérieur aussi bien à la moyenne des municipalités de sa catégorie (1 305 $) qu'à celle de la catégorie des 100 000 habitants et plus (1 484 $).

Alors comment peut-on comparer des moyennes pour conclure ou laisser entendre qu'une ville qui dépasse 100 000 habitants après une fusion aura une dépense annuelle de 14% de plus pour chacun des citoyens ? On indique, en effet, dans le tableau 2.1 que la dépense per capita de 1 483,59 $ correspond à la proposition de Chicoutimi.

Ville de La Baie utilise le même argument des dépenses moyennes per capita[21]. Se basant sur les données publiées en 1997 par le Ministère des affaires municipales relativement aux prévisions budgétaires des organismes municipaux, on écrit :

> «Il en ressort clairement qu'il en coûte beaucoup plus cher pour administrer une ville de 100 000 habitants et plus qu'une municipalité aux dimensions plus modestes.»

Encore ici, on se sert de moyennes pour porter une telle conclusion. Selon nous, une moyenne doit être étudiée sous tous ses aspects pour permettre de porter un jugement sur un cas particulier.

Cet argument est loin de nous convaincre qu'une fusion de municipalités entraîne une augmentation automatique des dépenses per capita.

Plus bas, à cette même page 7 de son mémoire, Ville de Jonquière présente un second tableau produit ci-dessous comprenant les dépenses per capita entre le pôle jonquiérois et le scénario à huit villes proposé par Chicoutimi. Elles sont de 1 044 $ dans le premier cas et de 1 093 $ dans le second cas.

Tableau 2.2 Comparaison des coûts per capita entre le pôle jonquiérois et le scénario à huit villes

	Pôle Jonquiérois	Proposition de Chicoutimi
Population	62 435	155 393
Dépenses totales*	65 198 915 $	169 829 374 $
Dépenses per capita	1 044 $	1 093 $

* Les dépenses d'électricité ont été retirées des dépenses totales.

Source : Profil financier édition 2000, MAMM.

---

[21] Société de développement économique de Ville de La Baie, Gouvernance et développement économique au Saguenay-Lac-Saint-Jean, aux pp. 22 et 23.

Il faut noter ici que la différence n'est pas grande et certaines circonstances pourraient peut-être l'expliquer.

L'étude de Raymond Chabot Grant Thornton est beaucoup plus complète. D'ailleurs, elle est fondée sur des données qu'ils énoncent et analysent. Ils se montrent plutôt prudents dans leurs conclusions :

> «L'ensemble des éléments présentés dans l'étude de préfaisabilité fiscale démontre l'effet neutre du regroupement sur le plan fiscal et, lors d'un regroupement, ces éléments constitueront une base de négociation entre les partenaires.
>
> En ce qui concerne le regroupement des municipalités du Saguenay, l'analyse de préfaisabilité fiscale révèle que la contrainte fiscale est neutre et ne constitue pas un empêchement au regroupement proposé. L'effet net de la taxe et du crédit transitoire, s'il y avait un regroupement, est nul pour les cinq prochaines années.
>
> Cette analyse ne tient pas compte des opportunités de rationalisation liées au regroupement, ni des efforts de gestion qui seront faits à cette occasion.
>
> Toutefois, concernant les coûts de transition qui pourraient se situer entre 10 000 000 $ et 15 000 000 $ (soit entre 5% et 8% de l'ensemble des budgets), ils doivent être pris en charge par le gouvernement, ce qui devrait témoigner de façon concrète de sa volonté d'appuyer les regroupements lorsqu'ils sont souhaitables.»[22]

À la page 44 de leur mémoire, ils concluent :

> «Sur le plan fiscal, l'effet net est neutre. Les bénéfices du regroupement et les rationalisations qu'il implique vont neutraliser la contrainte fiscale du regroupement».

Évidemment, dans cette nouvelle direction, la prudence est de mise et il faut bien évaluer les véritables besoins des citoyens et des dirigeants avant

---

[22] Raymond Chabot Grant Thornton, Le regroupement des municipalités du Saguenay, analyse comparative et préfaisabilité fiscale, 29 novembre 2000.

de dépenser. Selon nous, une petite, moyenne ou grande ville, qu'elle provienne d'un regroupement ou non, donnera de bons résultats si elle est bien administrée et de mauvais si elle est mal administrée. Il ne faut surtout pas regarder que les dépenses, mais aussi les retombées économiques futures d'un tel projet collectif.

Retenons également que la réorganisation après fusion nécessite certaines dépenses non récursives alors que les bienfaits s'étendent sur plusieurs années.

6.2.7 Le nom

La Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay votée en 1974 prévoyait déjà, à son article 12, la création d'une ville sous le nom de «Ville de Saguenay».

Depuis cette date, même les opposants à un regroupement de l'agglomération urbaine la désignent sous ce nom. Alors pourquoi ne pas l'accepter ? Tout autre nom pourrait cependant être considéré. Nous avons en effet reçu certains commentaires négatifs basés sur différents motifs. Un citoyen suggérait dans le journal le nom de Ville de Dubuc. Sans être une priorité, le choix du nom a son importance.

6.2.8 Le conseil de ville

Le conseil de ville pourrait être composé d'un maire et de quinze conseillers, soit six conseillers pour chacune des anciennes villes de

Jonquière et Chicoutimi y compris les municipalités fusionnées, deux pour Ville de La Baie et un pour celle de Laterrière.

6.2.9 Les arrondissements

Devrait-on prévoir la formation d'arrondissements ? Plusieurs se sont prononcés dans l'affirmative pour favoriser les services aux citoyens et leur permettre de vivre un certain sentiment d'appartenance. D'autres se sont montrés négatifs préférant le découpage de Ville de Saguenay en différents districts.

Nous recommandons la formation de quatre arrondissements :

- celui de Jonquière comprenant cette ville et les municipalités de Shipshaw et Lac-Kénogami et possiblement celle de Larouche ;
- celui de Chicoutimi comprenant Chicoutimi et la partie Sud de Canton Tremblay ;
- celui de La Baie ;
- celui de Laterrière.

Les arrondissements de Jonquière et Chicoutimi comprendraient chacun six conseillers, celui de Laterrière un et celui de La Baie deux. Selon un autre scénario, Ville de Laterrière pourrait être réunie à l'arrondissement de Chicoutimi qui aurait alors sept conseillers.

6.2.10 Autres modalités

La formation d'un comité exécutif, les dispositions relatives aux élections, les compétences de la ville et celles du conseil d'arrondissement, les dispositions financières et fiscales, celles relatives aux relations de travail, la formation d'un comité de transition pourraient être inspirées de celles prévues à la Loi 170 pour la Ville de Lévis, compte tenu des adaptations nécessaires.

6.2.11 La sécurité publique

Nous n'avons pas l'intention d'aborder tous les secteurs d'activités nécessaires à une ville. Il nous apparaît toutefois important de souligner un travail démontrant l'orientation à donner à la sécurité publique.

Après une étude de plus d'un an des services de police existant à Ville de La Baie, Ville de Jonquière et Ville de Chicoutimi, le groupe de travail, dans un volumineux rapport intitulé «Régie intermunicipale de police» conclut le 26 octobre 1998 qu'il serait avantageux d'aller de l'avant avec un tel projet tout en insistant sur certains points négatifs pouvant entraîner des dépenses. Sur plusieurs points, des économies avantageuses sont certaines, mais des dépenses de réorganisation sont à prévoir, particulièrement la localisation du quartier général dans une construction neuve ou dans la rénovation d'un bâtiment existant (p. 94 du Mémoire). D'après un complément d'étude, il en aurait coûté entre 4 000 000 $ et 5 000 000 $ pour construire un bâtiment conforme aux besoins, soit un édifice semblable à celui du quartier général de la Sûreté du Québec à Chicoutimi. On n'a pas recherché la possibilité de rénover certains bâtiments, mais on a refusé de continuer l'expérience.

Grâce au directeur du Service de police de Chicoutimi, nous avons pu évaluer et apprécier les avantages d'un tel projet pour la population qui ne pourrait que bénéficier d'un meilleur service dont les bénéfices sont récursifs sans que les coûts initiaux le soient.

Dans deux mémoires récents de plus de 50 pages, l'Association des directeurs de police du Québec (ADPQ) prend position. Nous ne citons évidemment ici que quelques phrases qui peuvent paraître hors contexte mais qui indiquent très bien, pensons-nous, l'enjeu en cause :

> «Depuis plus d'une trentaine d'années, de nombreux comités, groupes de travail et organisations policières ont étudié l'intégration et la réorganisation des corps policiers. À ce sujet, des colloques ont été tenus et divers rapports ont été déposés et soumis au Ministère de la Sécurité publique lesquels énoncent clairement la nécessité d'une réforme policière.
>
> Ce n'est qu'aujourd'hui, avec le dépôt du Livre blanc sur la réorganisation municipale, que s'ouvre enfin la voie à la réalisation de cette réforme policière tant attendue.
>
> [...]
>
> Après études et discussions, il est apparu clair que cette efficacité accrue passe nécessairement par le regroupement des services de police. L'ADPQ a pris soin de relever les avantages liés à de tels regroupements, lesquels se situent tant au niveau de l'efficacité de la lutte à la grande criminalité et à l'amélioration de la qualité de la formation, de l'expertise, de la spécialisation et de la supervision, qu'au niveau de la saine gestion de la discipline et de la suffisance de l'équipement et des ressources humaines. Dès lors, les directeurs de police ont choisi de marcher dans la même direction que le gouvernement en favorisant une approche qui se concilie facilement avec les premiers jalons de la réorganisation policière qui ont été posés par les projets de loi n° 110, 124 et 134.
>
> [...]
>
> L'idée d'une réorganisation nécessaire de la carte policière a finalement fait son chemin... le projet se ranimait, et le Livre blanc de la Ministre Harel en sonna l'heure. C'est donc avec satisfaction que l'ADPQ accueillit, en avril et mai dernier, le Livre blanc, suivi des projets de loi n° 110, 124 et 134. Ceux-ci posent les premiers jalons

> d'une grande réorganisation municipale, laquelle est, inévitablement, appelée à inclure la question de la sécurité publique des citoyens du Québec.
>
> [...]
>
> Sans vouloir se prononcer en faveur du modèle de réorganisation municipale mis de l'avant par le ministère des Affaires municipales, l'ADPQ estime tout de même que les fusions de municipalités qui sont dans l'air actuellement constituent, pour elle, une belle opportunité de voir enfin se réaliser les regroupements policiers qu'elle préconise depuis plusieurs années déjà. Toutefois, que ces regroupements policiers se concrétisent par la voie d'une nouvelle structure municipale ou non lui importe peu... en autant qu'ils se concrétisent.
>
> Au même titre que les regroupements de municipalités peuvent permettre d'offrir de meilleurs services à la population à moindre coût, les regroupements de corps policiers impliquent la mise en commun de services de soutien et d'équipements ainsi que la répartition des coûts sur un plus grand nombre d'usagers, ce qui entraîne nécessairement des moyens financiers accrus.
>
> Le résultat escompté ? Une augmentation considérable de l'efficacité des services ainsi regroupés, pour le plus grand bénéfice des citoyens.»

Comme on peut le constater, le regroupement que nous proposons peut permettre d'offrir des meilleurs services à la population à un moindre coût. Nous convenons qu'il s'agit d'un service particulier, celui de la sécurité publique, mais pourquoi n'en serait-il pas ainsi dans tous les autres cas si l'on veut progresser positivement.

6.2.12 Les ressources humaines

Dans le contexte d'un regroupement, il faut penser aux cadres qui sont environ 150 et qui deviennent des employés de la nouvelle ville. Le Regroupement des Associations de cadres du Saguenay-Lac-Saint-Jean nous a présenté un mémoire qui énonce leur point de vue comme suit :

> «Nous ne questionnons pas l'objectif poursuivi par les diverses approches proposées par la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, au contraire. En effet, nous appuyons la ministre dans ses orientations visant à redéfinir l'organisation territoriale municipale en regroupant les entités municipales sur des bases à modulation variable selon les contextes spécifiques aux divers environnements municipaux. Il y a longtemps que cette réorganisation est à l'ordre du jour et nous souhaitons que cette fois-ci, le gouvernement ait le courage et la volonté politique d'aller jusqu'au bout. Nous souhaitons par ailleurs, qu'il le fasse dans le respect des personnes impliquées. À cet égard, le gouvernement démontre beaucoup de respect pour les salariés représentés par des syndicats et bien peu pour les cadres salariés.»

Il est suggéré, à la page 10 du Mémoire de s'inspirer de la manière de procéder utilisée par le réseau des commissions scolaires lors d'une opération de regroupement d'importance.

Compte tenu de l'importance des cadres dans le processus d'un regroupement, des mécanismes devraient être prévus leur permettant de s'exprimer sur leur présence et leur rôle dans la nouvelle ville.

Nos lois prévoient des dispositions et des mesures pour régir les relations de travail et déterminer les conditions de travail des salariés lors d'un regroupement de municipalités. Nous avons rencontré les dirigeants de la Fédération indépendante des syndicats autonomes qui nous ont manifesté leur désir de collaborer tout en soulevant certaines craintes sur la façon de procéder. Ils nous ont souligné «l'importance de mettre en œuvre une politique de communication interne dès le début de la démarche de regroupement. Une politique de communication honnête et planifiée qui puisse faire naître un sentiment d'appartenance à la nouvelle municipalité, créer un climat de travail sain et accroître les chances de succès en réduisant les rivalités et les frustrations».

Nous considérons qu'il y a lieu de travailler en étroite collaboration avec tous ceux et celles qui veulent sincèrement participer à la fondation de Ville de Saguenay.

6.2.13 Réalisation des principes énoncés

Ce regroupement que nous recommandons réalise les principes ou critères dont nous avons parlé au chapitre 4 du présent rapport et favorise le développement économique, vise l'unité plutôt que la division, propose des structures simples et efficaces, rend les élus imputables à leurs commettants et protège le sentiment d'appartenance. Nous verrons plus loin comment il faut considérer la ruralité et répondre aux exigences supramunicipales.

6.2.14 Témoignages

Dans tout débat de société, les voix négatives se font habituellement plus vibrantes que celles de la majorité silencieuse. Dans le présent cas, elles ont été retentissantes mais non prépondérantes. Nous avons reçu des mémoires, des requêtes signées par plusieurs citoyens, le résultat d'un sondage, des lettres, des téléphones, des plaidoyers de gens en faveur de toute autre option que celle d'une seule ville pour la conurbation saguenéenne.

Par ailleurs, de nombreux citoyens ont insisté pour ne pas laisser passer cette occasion de redresser la situation qui n'a plus sa raison d'être. «Il faut remettre ça droit», nous disait un résident de Jonquière. Plusieurs groupes représentatifs du milieu ont insisté, arguments nombreux à l'appui, pour projeter la signification et la valeur d'une seule ville. Un maire très actif

d'une municipalité rurale nous a écrit qu'il fallait développer «une municipalité forte au Saguenay-Chicoutimi-Jonquière-La Baie afin de s'assurer une place importante au niveau provincial». D'autres nous ont formulé verbalement le même message.

Un citoyen bénéficiant d'une connaissance exceptionnelle du milieu et d'une expérience très variée, nous a écrit une longue lettre éclairante et déterminante. Qu'on nous permette d'en reproduire un extrait :

> «Le signataire de ce propos est artisan du concept d'une ville, d'une grande ville forte, moderne, dotée de tous les outils nécessaires à un bon fonctionnement, à un développement correspondant au développement des citoyens. Une grande ville ayant droit de chapitre, capable de se faire entendre, d'être entendue ; une grande ville qui devra son existence au fait que ceux et celles qui l'occupent ont su surmonter nombre d'obstacles de parcours pour mieux songer à demain. Une grande ville qui se fera un point d'honneur de ne pas oublier son environnement rural.
>
> Une seule et même ville offrant au départ une vocation, une mission bien identifiée pour chacun des pôles qui en constituent l'entité. Peu de villes au Québec peuvent compter sur autant d'attributs majeurs à leur disposition.
>
> Ville de La Baie en constitue le centre d'accès par excellence, la porte d'entrée et de sortie de par la présence de deux ports de mer, d'une base aérienne, du recours à la voie ferrée, etc.
>
> Chicoutimi en est le centre de services bien établi avec ses commerces multiples, ses grandes institutions sociales, hospitalières, éducatives.
>
> Jonquière est le fer de lance plus que potentiel d'un centre industriel ne demandant pas mieux que de se développer rapidement, d'un centre industriel accueillant déjà de grandes industries, qui jouit d'une culture industrielle indéniable.
>
> Une grande ville consciente de la présence de deux communautés rurales (Bas-Saguenay Nord et Bas-Saguenay Sud) à proximité et qui devra développer des formes de partenariat n'excluant nullement la représentativité au niveau supérieur.»

Un autre citoyen, observateur de la chose publique et participant actif à son milieu, écrit :

> «La convergence est actuellement le principe moteur qui guide les organisations dans leur développement.
>
> Par convergence, il faut entendre : regrouper dans de plus grands ensembles des intérêts de nature semblable en vue d'obtenir une meilleure intégration, un dynamisme accru, pour un développement plus important et plus harmonieux. Regarder dans la même direction et agir avec plus de force.
>
> Il faut voir ceci comme un logiciel de développement que l'on doit installer dans nos organisations municipales. Et pour que ce logiciel fonctionne très bien, il faut l'installer dans des structures unifiées simplifiées.
>
> [...]
>
> Finalement, la majorité des personnes à qui j'ai parlé de réorganisation municipale sont d'accord pour un regroupement qui doit être le plus grand ensemble possible qui découle du principe de la convergence, peu importe le lieu de leur domicile actuel (Jonquière, Chicoutimi, La Baie, ou autres).»

Ce n'est pas la première fois que se pose la question d'un regroupement urbain au Saguenay. Il en fut longuement question dans les années 1970.

Selon une source digne de foi, on en a parlé aussi dans le cours des années 1980.

En 1995, plusieurs personnes venant de milieux différents, regroupés dans le cadre de travaux sur la planification stratégique régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean suggéraient «de tout mettre en œuvre afin de regrouper les villes de Chicoutimi, Jonquière, La Baie». Tous ces gens militent encore dans la région dans différentes instances. Cette proposition n'a toutefois pas été entérinée par le CRCD du temps.

Beaucoup d'autres témoignages mériteraient d'être mentionnés. Ils joignent leur force à ceux que nous avons cités pour nous indiquer la route à suivre pour bâtir VILLE DE SAGUENAY.

Quant à nous, ce n'est pas l'option suggérée par une ville en particulier que nous proposons, mais le résultat de nos études, de nos rencontres, des témoignages reçus. L'unification de l'agglomération urbaine du Saguenay en une seule ville nous apparaît une conclusion inéluctable.

6.3- Les municipalités rurales

6.3.1- Orientation

À notre avis, les problèmes auxquels sont confrontées les municipalités rurales méritent une attention aussi profonde que celle accordée à l'agglomération urbaine. Les nombreuses rencontres que nous avons eues avec des élus et des citoyens nous ont permis de connaître leurs situations, leurs appréhensions et leurs aspirations.

Plusieurs se montrent favorables à la création d'une ville unifiée et forte tout en manifestant une certaine crainte justifiée sur la domination possible de leur milieu par ce centre urbain. Il faudra certainement trouver un équilibre dans le pouvoir décisionnel quand il s'agit de l'exercice de certaines compétences et de développement de projets communs. Autrement dit, le milieu rural ne devra pas être à la merci des points de vue, orientations et décisions de Ville de Saguenay lorsque son intérêt est en jeu. Il faudra un consensus ou peut-être l'établissement d'un mode de règlement des conflits.

6.3.2 La Politique de la ruralité

Dans le Livre blanc, le gouvernement du Québec indique clairement qu'il entend développer une Politique de la ruralité parce que les milieux ruraux «contribuent de manière originale à l'identité culturelle et à la diversité économique du Québec moderne. La Politique de la ruralité compte maintenir et favoriser l'occupation dynamique de notre territoire commun, en encourageant la pérennité des communautés rurales... Elle visera enfin, par des interventions gouvernementales plus adaptées à la ruralité, à construire une économie rurale qui correspond aux attentes des populations et qui assure des emplois stables et durables» (p. 26 du Livre blanc).

Cette politique n'est malheureusement pas encore établie. Que sera-t-elle ? Nous l'ignorons totalement. Dans ce contexte, est-il prudent de recommander des solutions définitives qui ne cadreraient pas par la suite avec les orientations gouvernementales ? Ajoutons que les problèmes vécus par les municipalités rurales du Saguenay sont les mêmes que ceux d'un grand nombre d'autres municipalités à travers la province.

En conséquence, les commentaires qui suivent se veulent plutôt une indication qu'une recommandation, sauf évidemment pour les municipalités qui seront rattachées à Ville de Saguenay.

6.3.3 Shipshaw, Lac-Kénogami et Canton Tremblay

Comme nous l'avons vu plus haut, ces municipalités devraient, totalement ou partiellement, faire partie de Ville de Saguenay. Les élus de Shipshaw et ceux de Canton Tremblay acceptent cette conclusion.

Quant à Lac-Kénogami, cette municipalité a fait l'objet d'une réflexion particulière. Tout d'abord, est-elle vraiment une municipalité rurale au sens qu'on l'entend pour les autres municipalités rurales du Saguenay ? De plus, sur sa population actuelle de 1 499 citoyens, 630 forment la population active occupée et de ce nombre, 365 soit 57.9% travaillent à Jonquière et 100, soit 15.9% travaillent à Chicoutimi. Seulement 70 ou 11.1% travaillent dans la municipalité.

Constituée le 11 novembre 1897, cette municipalité a repris vie en 1985 après avoir été administrée pendant 61 ans successivement par le conseil de comté de Chicoutimi et la MRC du Fjord-du-Saguenay en tant que territoire non organisé. Elle est devenue un centre de villégiature étroitement relié à l'agglomération urbaine du Saguenay. Pour quel motif l'isolerait-on ?

Dans une perspective d'utilisation globale et unifiée du territoire, nous croyons que Lac-Kénogami doit être un des éléments dynamiques de Ville de Saguenay.

6.3.4 Larouche

Nous avons expliqué plus haut la situation de cette municipalité. Certaines études ou analyses supplémentaires pourront orienter son avenir. Doit-elle demeurer dans la MRC du Fjord-du-Saguenay et faire partie de la nouvelle ville ou doit-elle faire partie d'une autre MRC ?

6.3.5 Les municipalités rurales au Nord-Ouest du Saguenay

Sujet évidemment à la Politique de la ruralité que nous ignorons, nous avons étudié avec les élus de ces municipalités, sauf Falardeau, différents scénarios de regroupements possibles. Il faut dire qu'on ne se montre pas d'emblée favorable à des regroupements, chaque municipalité voulant conserver son cachet et son identité propres en autant que le gouvernement continue son assistance monétaire, ce qui nous apparaît un aspect plutôt passif d'une solution à long terme. Par ailleurs, Falardeau qui jouit de plus de ressources financières ne s'est pas manifestée, préférant sans doute faire cavalier seul.

Le 1er décembre 2000, les maires et les secrétaires-trésoriers de Saint-Charles-de-Bourget, de Bégin et de Saint-Ambroise se sont réunis pour discuter de leur avenir face à la réorganisation municipale. Sans parvenir à un consensus, ils ont envisagé la possibilité d'un regroupement de leurs municipalités auxquelles s'ajouterait Shipshaw soit en totalité soit seulement avec la partie appelée «le Plateau de Shipshaw». Il s'agit d'un tournant significatif dans l'attitude des dirigeants qui s'intéressent très positivement à la réorganisation de leur milieu.

Dans notre opinion, quatre scénarios de fusion sont envisageables :

1.- Regroupement entre Saint-Honoré et la partie Nord du territoire de Canton Tremblay ;

2.- Regroupement des municipalités de Saint-Charles-de-Bourget, Bégin et Saint-Ambroise ;

3.- Fusion des municipalités de Saint-Honoré et Falardeau ;

4.- Regroupement des cinq municipalités en une seule, ce qui favoriserait le partage de l'assiette fiscale et un développement unifié et fort de l'économie de ce territoire.

Telles sont les conclusions que nous suggèrent nos réflexions sur ce milieu.

Devrait-on réunir en une seule, toutes les municipalités rurales situées au Nord du Saguenay ? Possiblement, mais nous n'y voyons pas d'avantages dans le contexte actuel. La Politique de la ruralité pourra sans doute éclairer les démarches futures.

6.3.6 Saint-Fulgence et Sainte-Rose-du-Nord

Il s'agit de deux municipalités limitrophes dont la seconde ne comprend que 430 habitants sur un territoire de 119.03 km². Ni l'une ni l'autre n'est vraiment négative face à une fusion et nous pensons qu'il y a lieu de réunir ces deux municipalités.

Le conseil de Saint-Fulgence qui se montre disposé à collaborer nous a toutefois souligné qu'une aide gouvernementale sera nécessaire pour réussir un tel projet puisque la municipalité ne possède pas les ressources financières suffisantes pour répondre aux besoins immédiats de Sainte-Rose-du-Nord.

Dans le cas d'une fusion, nous recommandons donc de porter une oreille attentive à cet aspect particulier.

6.3.7 Les municipalités rurales du Bas-Saguenay

Les municipalités rurales du Bas-Saguenay, Saint-Félix d'Otis, Rivière-Éternité, Ferland-et-Boilleau, l'Anse Saint-Jean et Petit-Saguenay n'ont manifesté leur intérêt officiel que pour une seule option : leur fusion avec Ville de La Baie. Certains élus ont toutefois laissé entendre un autre son de cloche lors de rencontres personnelles.

Devant cette prise de position, nous n'avons évidemment pas pu analyser avec les élus d'autres avenues possibles. Nous avons expliqué précédemment pourquoi nous croyons ne pas pouvoir recommander la création de la Cité du Fjord.

Notre réflexion, sous réserve de la Politique de la ruralité, favorise les scénarios suivants :

1. Regroupement d'une part des municipalités de Petit-Saguenay, l'Anse-Saint-Jean et Rivière-Éternité et d'autre part, de celles de Saint-Félix d'Otis et de Ferland-et-Boilleau ;
2. Fusion des cinq municipalités en une seule ;
3. Peut-être pourrait-on étudier la possibilité de joindre à Ville de Saguenay les municipalités de Saint-Félix d'Otis et de Ferland-et-Boilleau, ou l'une d'elle seulement.

6.3.8 Conclusions

On constatera certes que nous ne formulons aucune recommandation précise et définitive quant au milieu rural. Les portes sont ouvertes à toute éventualité et à tout consensus.

Nous constatons par ailleurs qu'un dialogue nouveau et sincère existe entre les différentes municipalités qui veulent se prendre en main pour leur bien-être et leur développement futur. Il s'agit d'un aspect positif, non négligeable des efforts déployés au cours des derniers mois.

6.4- Organisme supramunicipal

6.4.1 Généralités

Tous conviennent de la nécessité d'un palier supralocal pour décider des questions qui représentent un intérêt régional.

Notre proposition vise à créer, dans la région du Saguenay, une ville unifiée et forte tout en permettant au milieu rural de conserver et développer son identité. Ces deux secteurs, urbain et rural, devront cohabiter, s'entraider et trouver des solutions communes à leur développement.

À cet effet, nous devons rechercher un juste équilibre entre les deux pour qu'il n'y ait pas domination de l'un par l'autre tout en créant une situation propice aux prises de décision.

6.4.2 La Communauté municipale du Saguenay (CMS)

6.4.2.1 Son institution

Nous recommandons la création, par la loi ou par lettres patentes, d'une institution supramunicipale, sous le nom de «Communauté municipale du Saguenay» (nom suggéré par Ville de La Baie).

Elle remplacerait l'actuelle MRC du Fjord-du-Saguenay dans ses droits et obligations, devenant propriétaire de ses actifs et responsable de son passif, son territoire étant le même.

Elle aurait les pouvoirs généraux d'une corporation.

6.4.2.2 Sa composition

La CMS comprendrait deux partenaires à part entière : Ville de Saguenay et les municipalités rurales auxquelles seraient rattachés les TNO dont la gestion relèverait exclusivement des municipalités rurales qui bénéficieraient de ses redevances.

6.4.2.3 Son fonctionnement

Les affaires de la CMS seraient administrées par un conseil d'administration de dix membres composés des personnes suivantes :

1.- Le maire de la Ville de Saguenay et quatre personnes que le conseil de la ville désigne parmi ses membres ;

2.- Cinq maires des municipalités rurales élus par les maires desdites municipalités lors d'une assemblée convoquée à cette fin et présidée par un délégué du Ministre des Affaires municipales.

Leur remplacement suivrait la même procédure.

À l'exception du maire de Ville de Saguenay, les membres du Conseil pourraient être nommés pour deux ans ou davantage si jugé utile. La

présidence alternerait chaque année entre le maire de Ville de Saguenay et un maire du secteur rural qui serait désigné par ses pairs.

Le conseil d'administration pourrait voter des règlements pour son fonctionnement.

6.4.2.4 Les prises de décision

Toute décision concernant à la fois le secteur urbain et le secteur rural serait prise à la double majorité, c'est-à-dire par le consentement d'une part des représentants de Ville de Saguenay et d'autre part par celui des représentants des municipalités rurales. Les décisions de chaque groupe de représentants seraient prises à la majorité des membres qui votent.

En conséquence, nous suggérons le texte suivant : Une décision du conseil d'administration est prise à la majorité des voix exprimées et cette majorité doit comporter les voix de plus de la moitié des représentants de Ville de Saguenay qui ont voté et les voix de plus de la moitié des représentants des municipalités rurales qui ont voté.

En cas d'impasse totale sur un sujet donné, sauf si la loi prévoit un mécanisme de règlement, on aura recours au mode de règlement des conflits suivants : à la demande des parties ou de l'une d'elles, le ministre des Affaires municipales nomme un arbitre pour décider du différend. Celui-ci procédera suivant les articles 944 et suivants du *Code de procédure civile du Québec*.

Chaque partie peut nommer un assesseur avec le consentement du ministre des Affaires municipales.

On pourrait également s'inspirer de la formule de règlement des différends prévue aux articles 74 et ss. du *Code du travail*.

Nous recommandons que cette procédure s'applique pour toutes les décisions concernant les champs de compétence générale.

Elle pourrait servir également dans tous les autres cas, bien que certaines décisions purement administratives pourraient être prises à la majorité des deux tiers des voix exprimées.

6.4.2.5 Entente concernant la représentation à la CMS

Les municipalités rurales pourraient signer une entente qui prévoirait une juste répartition territoriale des délégués au conseil d'administration de la CMS pour représenter le milieu rural dans son ensemble. Il pourrait être également prévu qu'en certaines circonstances, les membres élus du conseil de la CMS soient obligés de consulter les autres maires. De plus, les membres élus devraient faire rapport à différentes périodes de l'exercice de leur mandat.

6.4.2.6 Compétences de la CMS

6.4.2.6.1 Compétences générales

Nous proposons que les champs de compétence de la CMS exercés par son conseil d'administration soient les suivants :

1.- l'aménagement du territoire

2.- le développement touristique

3.- les équipements, infrastructures, services et activités à caractère régional

4.- le transport en commun

5.- la gestion des matières résiduelles.

6.4.2.6.2 Compétences particulières

La CMS exercerait certaines autres compétences sous la seule autorité des représentants du secteur rural dont les décisions seraient prises à la majorité des voix exprimées :

1.- la confection et la tenue à jour des rôles d'évaluation foncière en milieu rural

2.- la réglementation et la gestion des TNO

3.- la gestion des terres publiques intramunicipales

4.- l'administration des chemins, ponts et cours d'eau de comté.

Par ailleurs, le transport en commun dans la Ville de Saguenay confié à la CITS demeurerait sous la seule autorité de cette ville.

6.4.2.6.3 Compétences déléguées

Sur entente entre le secteur rural et le secteur urbain, ceux-ci peuvent demander à la CMS d'exercer toute autre compétence.

6.4.2.6.4 Implications dans le milieu

La CMS devrait continuer sa représentation au sein de divers organismes comme le fait actuellement la MRC du Fjord-du-Saguenay tels le CLD, le CRCD, le Comité consultatif agricole, la Table agroalimentaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de nombreux autres organismes.

6.4.2.6.5 Le logement social

Nous avons reçu une lettre de Loge m'entraide qui travaille à la défense des droits des personnes locataires à faible revenu.

Cet organisme «réclame que toute nouvelle structure municipale créée dans la région du Saguenay, ait l'obligation de contribuer financièrement au développement du logement social».

Nous croyons que cette question pourrait être considérée dans le cadre de la législation, selon les orientations et décisions du gouvernement.

6.4.2.6.6 Le développement économique

On nous a suggéré de confier le développement économique à la CMS. Après considération, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de le faire dans l'immédiat. Le CLD du Fjord-du-Saguenay qui relève du Ministre des régions[23] jouit d'un mandat sur le développement économique. Il nous

---

[23] L.R.Q., c. M-25.001.

apparaît préférable de laisser cette structure en place pour le moment et d'en voir l'évolution.

En cette matière, il serait peut-être opportun d'établir la possibilité de confier à la CMS le pouvoir d'adopter un plan des grands enjeux du développement de son territoire et de le soumettre à la consultation publique.

6.4.3 Autre solution : La MRC du Fjord-du-Saguenay

6.4.3.1 Préambule

Même si la CMS que nous avons décrite plus haut répond aux besoins et aux buts d'un organisme supramunicipal, une autre avenue pourrait être envisagée. Elle permettrait une plus grande autonomie de l'urbain et du rural tout en donnant ouverture à une politique de renforcement des MRC.

Il s'agirait de modifier quelque peu l'actuelle MRC du Fjord-du-Saguenay et de créer une Commission conjointe.

6.4.3.2 La composition de la MRC

La MRC du Fjord-du-Saguenay continue son existence, mais elle ne regroupe que les municipalités rurales et les TNO. La nouvelle ville n'en fait pas partie.

6.4.3.3 Le fonctionnement de la MRC

Les affaires de la MRC sont administrées par un conseil d'administration composé de chacun des maires des municipalités qui la composent.

Ils choisissent parmi eux un préfet élu par les deux tiers des voix exprimées. Un conseiller de la municipalité du maire qui agit comme préfet de la MRC est nommé membre du conseil d'administration pour le remplacer.

Par ailleurs, le préfet pourrait être élu au suffrage universel.

Un comité administratif et d'autres comités, comme il en existe actuellement, pourraient être créés pour l'exercice de fonctions précises.

Somme toute, le fonctionnement de la MRC continue comme avant, compte tenu des adaptations nécessaires.

6.4.3.4 Les prises de décisions de la MRC

Les décisions du conseil d'administration sont prises au deux tiers des voix exprimées.

6.4.3.5 Les compétences de la MRC

Les compétences dévolues à la MRC demeurent celles exercées par l'actuelle MRC du Fjord-du-Saguenay.

Toutefois, certaines compétences pourraient être déléguées, par la loi ou de consentement, à la Commission créée ci-après[24].

6.4.3.6 La Commission conjointe d'aménagement

6.4.3.6.1 Sa constitution et ses compétences

Une Commission est créée par la loi qui détermine certaines de ses compétences tels l'aménagement et le développement du territoire de la MRC et de Ville de Saguenay et la gestion des matières résiduelles.

Elle pourrait aussi donner son avis sur des sujets soumis à son étude par la ville ou la MRC.

6.4.3.6.2 Sa composition et son fonctionnement

La Commission se compose de deux partenaires : Ville de Saguenay et la MRC.

Ses affaires sont administrées par un conseil d'administration de six membres comprenant les personnes suivantes :

1.- Le maire de Ville de Saguenay et deux personnes que le conseil de cette ville désigne parmi ses membres.

---

[24] Sur cette question, l'on pourrait s'inspirer des articles 52 et suivants de l'annexe IV du projet de Loi 170, sanctionné le 20 décembre 2000 : Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais.

2.- Le préfet de la MRC et deux maires des municipalités rurales désignés par la MRC.

Le maire de la Ville de Saguenay et le préfet de la MRC du Fjord-du-Saguenay agissent respectivement, par alternance, comme président et vice-président de la Commission pour une période de deux ans. Le maire de la ville occupe en premier le poste de président et le préfet celui de vice-président.

6.4.3.6.3 Les prises de décisions

Toute décision de la Commission est prise à la majorité des voix exprimées et cette majorité doit comporter les voix de plus de la moitié des représentants de Ville de Saguenay qui ont voté et les voix de plus de la moitié des représentants de la MRC qui ont voté.

En cas d'impasse, on utilise la procédure suggérée au paragraphe 6.4.2.4 du présent rapport.

6.4.3.6.4 Administration

Cette Commission ne devrait pas entraîner de coûts supplémentaires. Elle pourrait occuper les mêmes locaux que la MRC et le directeur ainsi que le personnel de celle-ci se chargeraient de son administration courante, selon des normes et des ententes déterminées.

7.0- Les interventions municipales à caractère supralocal

7.1- Définition

Il s'agit d'interventions municipales (équipements, services, infrastructures et activités) «qui sont supportées par une seule municipalité locale et qui ont des effets de débordement à l'extérieur du territoire de la municipalité».[25]

Selon le Livre blanc[26], «la fragmentation municipale favorise la multiplication des effets de débordement, c'est-à-dire des situations où une municipalité doit assumer seule le coût de services qui bénéficient à ses voisins. Cela se traduit par des disparités fiscales inéquitables». Celles-ci découlent d'une part d'un effet négatif de l'étalement urbain provenant de l'exode des citoyens vers les banlieues résidentielles et d'autre part du déplacement de résidents de municipalités rurales vers la ville centrale pour profiter d'équipements, d'activités et de services qui s'y trouvent.

Il est alors normal qu'une juste répartition des coûts soit établie et partagée puisqu'il y a dépenses pour une municipalité et profits pour l'autre.

7.2- Notre mandat

Madame la ministre nous a demandé d'examiner l'identification des équipements, activités et services à portée supralocale et la définition des modalités de partage de leurs coûts.

---

25 Interventions municipales à caractère supralocal, document préparé par le Service des politiques municipales du Ministère des affaires municipales, 4e trimestre, 1998.

26 Livre blanc, page 20

7.3- La Loi et les résultats obtenus

La Loi 124, sanctionnée le 16 juin 2000, prévoit à son article 12 «qu'au plus tard le 30 septembre 2000, toute municipalité régionale de comté doit transmettre au ministre des Affaires municipales et de la Métropole une liste des équipements, infrastructures, services et activités... qui ont, à son avis, un caractère supralocal... et doivent faire l'objet d'une mise en commun à l'échelle de son territoire».

Un comité formé à cet effet a travaillé très fort pour parvenir à des ententes sur l'identification de ces interventions à caractère supralocal, chaque municipalité recherchant, de bonne foi sans doute, un plus grand avantage pour elle-même.

Quand il s'agit d'identifier des activités dont il faudra ensuite partager les coûts, il faut prendre attention de ne pas détruire un aspect très important qui fait le succès de telles activités : le bénévolat. La participation bénévole du milieu revêt un caractère fondamental qu'il faut protéger. Dans ce contexte, on nous a mentionné que la planification et l'orientation devraient appartenir au niveau supralocal alors que l'exécution et le contrôle des budgets devraient se faire au niveau local. Il arrive même que certaines de ces activités soient rentables. Doit-on alors partager les profits – qui sont dus au bénévolat – avec les municipalités voisines qui ne partagent pas ou très peu ?

7.4- Nouveau contexte

Si les regroupements suggérés se réalisent, la problématique devient différente puisque la fragmentation des quatre villes en des municipalités

différentes entraînait une agglomération urbaine divisée sur un territoire restreint, leurs relations étant interactives dans de nombreux domaines.

L'identification et la portée des coûts des interventions municipales à caractère supralocal prennent une autre dimension qui nous apparaît moins susceptible de contestation.

7.5- Recommandations

Il nous apparaît donc nécessaire de recommander le statu quo sur cette question jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur les regroupements suggérés.

8.0- Conclusion

Que sera la région du Saguenay dans 25 ans ? C'est la question qu'il faut poser à la fin de cet exercice. Notre proposition peut paraître difficile à certains. Il s'agit en fait d'un changement de cap dont la réussite exige la collaboration de tous. Les objectifs recherchés sont audacieux, mais on ne peut, croyons-nous, y aller de demi-mesures. Les retombées n'en seront que plus grandes.

Nous espérons que le présent rapport contribuera au développement d'un idéal commun dans l'unité et la solidarité de toute la population saguenéenne.

30 janvier 2001

Mandataire